

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
КРЕМЕНЧУЦЬКИЙ ЛЬОТНИЙ КОЛЕДЖ**

**Циклова комісія соціально-гуманітарних дисциплін та фізичної
підготовки**

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

**з навчальної дисципліни «Конституційне право»
обов'язкових компонент освітньо-професійної програми першого
(бакалаврського) рівня вищої освіти
Аеронавігація**

за темою 12 - Уряд у сучасних державах

Харків 2022

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.22 № 8

СХВАЛЕНО

Методичною радою
Кременчуцького льотного
коледжу Харківського
національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 22.08.22 № 1

ПОГОДЖЕНО

Секцією науково-методичної ради
ХНУВС з гуманітарних та соціально-
економічних дисциплін
Протокол від 29.08.22р. № 8

Розглянуто на засіданні циклу соціально-гуманітарних дисциплін та фізичної
підготовки, протокол від 10.08.2022 № 1

Розробники: викладач циклової комісії соціально-гуманітарних дисциплін та
фізичної підготовки, спеціаліст вищої категорії Хомяк О.В.

Рецензенти:

1. Викладач циклової комісії соціально-гуманітарних дисциплін та
фізичної підготовки КЛК ХНУВС, к.пед.н., доктор філософії,
спеціаліст вищої категорії, Кірюхіна М.В.
2. Доцент кафедри юридичних наук Кременчуцького національного
університету імені Михайла Остроградського кандидат юридичних
наук Латишева В.В.

План лекції

1. Уряд як вищий орган в системі органів виконавчої влади. Соціальне призначення та політико-правова роль уряду.
2. Порядок формування уряду та його взаємовідносини з главою держави і парламентом за різних форм правління. Однопартійний і коаліційний уряд. Уряд меншості. Інші види уряду.
3. Функції та компетенція уряду.
4. Відповідальність уряду.

Рекомендована література

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змін.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст.502.
3. Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст.799.
4. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст.429.
5. Веніславський Ф.В. Конституційне право України в схемах і таблицях: навч. посіб. для студ. юрид. вузів та фак. Харків: Право, 2014. 376 с.
6. Григоренко Є.І., Передерій О.С. Конституція та засади конституційного ладу України у питаннях та відповідях: навч. посіб. / Харків: Харк. ун-т повітряних сил ім. І. Кожедуба, 2010. 172 с.
7. Державне право зарубіжних країн. Особлива частина: навч. посіб. / Л.Д. Варунц, А.В. Войціховський, Т.І. Гудзь та ін. Харків: ХНУВС, 2011. 292 с.
8. Закоморна, К.О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн (навчальні матеріали та схеми): посіб. для підгот. до іспитів. Харків: Право, 2016. 278 с.
9. Коломієць Ю.М. Державне право зарубіжних країн. Загальна частина: навч. посібник. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. 211 с.
10. Конституції зарубіжних країн: Навч. посіб. / Авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 664 с.
11. Конституційне право України: посіб. для підгот. до іспитів / Ю.Г. Барабаш, Т.М. Слінько, Л.І. Летнянчин та ін. Харків: Право, 2016. 345 с.
12. Конституційне право України: посіб. для підгот. до іспитів. Харків: Право, 2017. 369 с.
13. Конституційне право України: посіб. для підготовки до іспитів / Ю.Г. Барабаш, Л.К. Байрачна, І.І. Дахова та ін. Харків: Право, 2015. 328 с.
14. Конституційне право: навч. посіб – Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.
15. Нестерович В.Ф. Практикум з Конституційного права України. Київ: Ліра-К, 2018. 639 с.

16. Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2016. 615 с.

17. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 461 с.

Допоміжна:

1. Гудзь Т.І. Конституційне закріплення суспільного ладу: основні підходи. *Право і безпека*. 2015. № 3(58). С. 21-25.

2. Кравцова З.С. Моделі конституційного закріплення принципів конституційного ладу. *Право і громадянське суспільство*. 2014. URL: http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-7-2014/item/download/93_84dcae5389fdbf19939d9c126f8825f3

3. Куян І. До питання про абсолютність і обмеженість (відносність) суверенітету держави. *Право України*. 2011. № 7. С. 148-156.

4. Маслово Л. А. Моніторинг загроз розвитку суспільства в духовній сфері. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_12

5. Ткаченко Є.В. Право на свободу віросповідання: судовий захист та деякі проблеми реалізації. *Теорія і практика правознавства*. 2015. № 2(8). С. 1-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_7

6. Шаповал В. Форма державного правління як конституційний *modus vivendi* сучасної держави. *Право України*. 2009. № 10. С. 38-56.

7. Шаповал Т. Народний суверенітет та політичні права і свободи (питання співвідношення). *Право України*. 2008. № 2. С. 9-11.

8. Шаправський С. А. Конституційно-правове забезпечення державно-церковних відносин країн центрально-східної Європи. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Історичне релігієзнавство*. 2014. Вип. 11. С. 154-168.

9. Шершун К.П. До питання про межі конституційно-правового регулювання економічних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 36(1). С. 80-82.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. <http://portal.rada.gov.ua/> – офіційний веб-сайт Верховної Ради України.

2. <http://www.ac-rada.gov.ua> – офіційний сайт Рахункової палати України.

3. <http://www.ccu.gov.ua> – офіційний сайт Конституційного Суду України.

4. <http://www.kmu.gov.ua/control/> – єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.

5. <http://www.ombudsman.kiev.ua> – офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України.

6. <http://www.president.gov.ua/> – офіційне інтернет-представництво Президента України.

7. <http://www.rainbow.gov.ua> – офіційний сайт Ради національної безпеки і оборони України.

Текст лекції

1. Уряд як вищий орган в системі органів виконавчої влади.

Центральною ланкою всього державного механізму, його найважливішою складовою частиною є уряд. У зарубіжних країнах вищий орган урядової влади може мати різні найменування. Найбільш поширеними є такі: Рада Міністрів, Кабінет, Кабінет Міністрів, Державна рада, Федеральна рада та ін. Термін "уряд" використовується як збиральний.

Уряд у більшості зарубіжних країн здійснює загальне управління всіма справами держави, керує її внутрішньою та зовнішньою політикою. Уряд — колегіальний орган, до якого входять особи (міністри, секретарі), що очолюють державні відомства (міністерства, департаменти) з окремих галузей управління (Збройні Сили, фінанси, юстиція, іноземні справи тощо). У деяких випадках до складу уряду входять також особи, які не очолюють будь-які міністерства (міністри без портфелів). Міністри без портфелів — особи, які очолюють відомства, що не прирівнюються до міністерств або виконують окремі доручення глави уряду та є при цьому його помічниками.

У президентських республіках функції глави уряду виконує сам президент. У парламентарних країнах (республіках і монархіях) є посада глави уряду, що заміщається особою, яку найчастіше називають прем'єр-міністром. Слід зазначити, що офіційно глава уряду може називатися й інакше: в Італії, наприклад, він офіційно іменується головою Ради Міністрів, у Швеції та Норвегії — державним міністром, у Німеччині та Австрії — канцлером тощо.

У всіх зарубіжних країнах уряд відіграє головну роль у розробці, формуванні та здійсненні основних напрямів політики держави, визначенні шляхів і засобів їх досягнення.

При розгалуженні функцій сучасної держави посилюється вплив урядової влади на всі сфери життя суспільства. За обґрунтування зростаючого впливу уряду править теорія "самостійного мандата", що дістала певного поширення. Сутність цієї теорії полягає в тому, що виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того чи іншого кандидата в депутати, скільки за урядову політику в цілому. Тим самим вони дають певний мандат уряду, який здійснює виконавчу владу за волею виборців. Це зменшує роль парламентських дебатів при оцінці діяльності уряду. Відомо, що парламентська процедура характеризується складністю і перешкоджає оперативному прийняттю рішень. Урядова ж влада менш схильна до впливу громадської думки.

У сучасних умовах, коли держава активно втручається в економіку, втілюючи у життя намічені програми, зростання ролі урядової влади стає об'єктивною передумовою. Уряд часто є ініціатором законодавства з питань державного регулювання економіки. У цьому разі парламент виступає як орган, що "реєструє" урядові законопроекти.

Залежно від політичної практики, історичних умов і національних традицій процес посилення позицій уряду набуває різноманітних форм, що в кінцевому підсумку зумовлюється існуючими формами правління (парламентською, президентською та змішаною). У парламентських країнах піднесенню уряду над парламентом сприяє та обставина, що формування уряду здійснюється партією (партіями), яка має більшість місць у парламенті. У сполученні з жорсткою партійною дисципліною непарламентська більшість керує урядом, а уряд — парламентською більшістю. Торкаючись парламентської опозиції, треба підкреслити, що її роль і значення можуть активно проявлятися тільки тоді, коли формується коаліційний уряд або "уряд меншості". Президентська форма правління характеризується тим, що президент є одночасно главою уряду, який не несе відповідальності перед парламентом. Змішана (дуалістична) модель уряду існує в сучасній Франції. Особливість її полягає в тому, що згідно з Конституцією (ст. 8, 9) президент призначає прем'єр-міністра і головує у Раді Міністрів, а прем'єр-міністр (ст. 21) керує діяльністю уряду. Суттєвим моментом, що визначає стосунки уряду з парламентом, є втручання останнього у сферу законодавства, а також антиконституційну нормотворчість уряду. Він широко використовує своє право законодавчої ініціативи, і кількість законопроектів, внесених урядом, перевищує число проектів самого парламенту. Крім цього, уряд видає власні нормативні акти (виконавчі накази президента, розпорядження тощо), які також сприяють посиленню позицій уряду в системі вищих органів держави. У зв'язку з цим неабияке значення має характер взаємовідносин уряду з вищим органом конституційного нагляду, який чималою мірою залежить від способу формування останнього, обсягу його повноважень і партійного складу.

У країнах, де орган конституційного нагляду формується за прямої (Японія, США) чи непрямої участі уряду, останній має змогу суттєво впливати на прийняття рішень цим органом. Створення органу конституційного нагляду без участі уряду (Італія, Німеччина) дозволяє йому бути відносно більш незалежним від урядової влади. Обсяг компетенції і ступінь обов'язкової сили його рішень також чинять вплив на його взаємовідносини з урядом. Органи конституційного нагляду з обмеженою компетенцією не мають можливості протистояти уряду. Наділення органів конституційного нагляду великою компетенцією (за якою рішення його носять завершувальний характер) створює конфліктні ситуації між урядом і органом конституційного нагляду, хоча цим зіткненням здебільшого властивий не юридичний, а політичний характер.

2. Порядок формування уряду та його взаємовідносини з главою держави і парламентом за різних форм правління

У зарубіжних державах залежно від форми правління уряди формуються такими основними способами: парламентським, позапарламентським і змішаним.

Парламентський спосіб формування уряду застосовується у країнах з парламентарними формами правління. Мандат на формування уряду в цих країнах одержує та партія або партійна коаліція, яка перемогла на виборах до парламенту, тобто одержала більшість місць у парламенті (у нижній палаті). Це положення у конституціях зарубіжних країн викладено досить поверхово або зовсім відсутнє.

У Великій Британії глава держави має право призначати прем'єр-міністра, але дане право суто номінальне, оскільки вибір корони визначається, як згадувалося раніше, партійністю палати громад. До складу уряду входять міністри (40—45 чол.) та їхні парламентські секретарі (40-45 чол.), і в повному обсязі нараховується близько 100 чол. Вживають кілька найменувань для визначення посадових осіб, які входять до складу уряду. Найчастіше вживають терміни "державний секретар" і "міністр". Найстаріші відомства (міністерство іноземних справ, міністерство внутрішніх справ) очолюють державні секретарі. На чолі кількох відомств стоять посадові особи, традиційну назву яких збережено (канцлер казначейства, генерал-поштмейстер). Парламентські секретарі вважаються молодшими міністрами. У відомствах, очолюваних державними секретарями, вони іменуються парламентськими помічниками державного секретаря.

Зі складу уряду виділяється Кабінет — група найбільш впливових членів уряду (близько 20 чол.). Попередньо встановлених правил членства у Кабінеті немає. Міністри, яких прем'єр-міністр запрошує стати членами Кабінету, змінюються залежно від зміни уряду. Останніми роками поширилася практика створення неформального "внутрішнього Кабінету". Це найбільш наближені до прем'єр-міністра посадові особи (канцлер казначейства, лорд-охоронець печатки, канцлер герцогства ланкастерського та ін.), які допомагають йому під час вирішення важливих і невідкладних питань. Рішення Кабінету самі по собі не спричиняють юридичні наслідки. Якщо уряд має намір надати юридичної сили рішенням Кабінету, які вимагають внесення змін у закони, він повинен внести законопроект до однієї з палат парламенту і забезпечити його проходження у парламенті. В інших випадках лише потрібно підтвердження рішень Кабінету на засіданні Таємної ради. Фактично Таємна рада (сягає 300 чол.) існує головним чином для надання юридичної сили "наказам короля у раді", тобто актам Кабінету і актам, що видаються на підставі королівської прерогативи. У реальній дійсності — акти Кабінету схвалюються самими його членами, засідання якого оформлюються як засідання членів Таємної ради. Усі міністри Кабінету та деякі інші міністри складають присягу як члени Таємної ради. До неї належать і численні радники, що не є міністрами. Суди визнають правову силу за такого роду актами.

У скандинавських країнах (Швеція, Норвегія, Данія за формою правління є парламентарними монархіями) монарха наділено верховною владою щодо державних справ. Король очолює Державну раду, яка являє собою уряд на чолі з главою держави. Тому в цих країнах такі поняття, як Державна рада і уряд (Рада Міністрів, Кабінет) не збігаються. Усі най-

важливіші урядові заходи (всі законопроекти) спочатку обговорюються у Державній раді. Рішення Державної ради виносяться від імені короля і за його підписом. Але оскільки монарх не відповідає за свої дії, вони потребують контрасигнатури прем'єр-міністра або міністра, у віданні якого перебуває дане питання.

Така практика свідчить про те, що призначення прем'єр-міністра залежить від розстановки сил у парламенті. У Швеції король, навіть формально, не бере участі у призначенні прем'єр-міністра. Це право надано Ригсдагу, а пропозиція про обрання вноситься тальманом (у Норвегії і Данії право призначення прем'єр-міністра зберігається за монархом).

У Норвегії і Данії уряд не представляється парламенту для одержання його інвеститури. Парламент впливає на склад уряду непрямым чином. Уряд може функціонувати, тільки якщо заручиться підтримкою парламентської більшості.

У тих випадках, коли немає повної ясності стосовно лідируючої партії, монарх (Норвегія, Данія) або тальман (Швеція) проводить консультації з лідерами різних політичних партій. У результаті переговорів може з'ясуватися, що одну з партій підтримує якась інша партія. Тоді може бути сформований однопартійний уряд меншості. Якщо ж більшість можна отримати на основі погодження між кількома партіями, то звичайно створюється коаліційний уряд. Однопартійні уряди формуються у Великій Британії, Канаді, коаліційні, як правило, — в Італії.

Основний Закон ФРН 1949 р. (ст. 63) покладає відповідальність за утворення федерального уряду насамперед на бундестаг і федерального канцлера, а не на главу держави. Федеральний канцлер обирається без дебатів за пропозицією федерального президента більшістю голосів членів бундестагу (ст. 63 абзаци 1 і 2, ст. 64 абзац 2 Основного Закону). Обраного канцлера призначає федеральний президент. За пропозицією канцлера федеральний президент призначає федеральних міністрів. Якщо обрання не відбулося відразу, то бундестаг протягом чотирнадцятиденного терміну може обрати федерального канцлера абсолютною більшістю голосів. Якщо обрання у зазначений термін також не відбулося, проводиться новий тур голосування, в якому досить отримати відносну більшість голосів. Термін повноважень федерального уряду конституцією не встановлено. Проте повноваження федерального канцлера закінчуються у разі обрання нового бундестагу (ст. 69 абзац 2). Крім того, термін повноважень федерального уряду закінчується, коли бундестаг виявить недовіру канцлеру.

Уряд Італії (Рада Міністрів) формується головою Ради Міністрів і затверджується президентом. Міністри приносять присягу главі держави, коли приступають до посадових обов'язків. Необхідною умовою для здійснення призначень є затвердження складу уряду палатою депутатів, а потім — Сенатом. Головою уряду є голова Ради Міністрів, який призначається президентом. Під час висунення на пост глави уряду вирішальна роль належить парламенту, згідно з принципом партійної більшості у нижній палаті парламенту. Глава уряду очолює роботу президії Ради Міністрів

(нечисленного органу), яка налагоджує діяльність усього уряду в цілому (ст. 95 Конституції).

Позапарламентський спосіб формування уряду застосовується в основному в президентських республіках. У цих країнах глава держави особисто є носієм урядової влади. Він сам добирає, призначає і звільняє членів уряду. Слід зазначити, що президент обирається шляхом непарламентських виборів і роль парламентів у формуванні Кабінету невелика.

У США призначення глав Департаментів згідно з Конституцією здійснюється президентом "за порадою і за згодою Сенату" (ст. II розд. 2). але фактично являє собою його особисту прерогативу. Сенат схвалює призначення президента на вищі державні посади більшістю у дві третини голосів. Випадки негативної реакції Сенату на дії глави держави є дуже рідкими. Якщо це і траплялося інколи, то тут виникали суто партійні протиріччя чи навіть особисті відносини. Конституція не містить будь-яких положень, що стосуються функціонування Кабінету. В ній йдеться, що президент може затребувати від керівного працівника будь-якого міністерства письмову доповідь з будь-якого питання, що перебуває у компетенції даного міністерства, проте в її тексті не зазначаються назви міністерств і не окреслюється коло їх обов'язків. Отже, не існує жодних особливих конституційних обмежень, покладених на членів Кабінету.

У країнах Латинської Америки з президентською формою правління, згідно з конституціями, формування уряду є виключною прерогативою президента. У цьому відношенні президент у латиноамериканських країнах має більші правомочності, ніж президент США, призначення якого, як уже зазначалося, підлягає затвердженню Сенатом. Так, Конституція Коста-Рики надає президенту право "вільно призначати та звільняти міністрів уряду" (ст. 139 п. 1). Згідно з тією ж конституцією "для призначення та звільнення міністрів досить підпису Президента Республіки" (ст. 146). Конституція Колумбії встановлює, що президент "призначає та звільняє на свій розсуд міністрів Кабінету і керівників адміністративних департаментів" (ст. 120 п. 1). Конституції деяких інших президентських республік містять аналогічні постанови.

Глава держави не тільки формує уряд, а й займається його реорганізацією і навіть ліквідацією окремих відомств. У Гватемалі, наприклад, тим указом, яким президент призначає членів уряду, визначається кількісний склад Кабінету, його система та офіційна назва. Парламент, таким чином, і фактично, і юридичне здебільшого не бере участі у формуванні уряду. Президент у будь-який момент може здійснювати зміни у складі Кабінету, тому що міністри призначаються та звільняються главою держави. Відносна незалежність президента у справі формування Кабінету призводить у результаті до того, що при вирішенні питання про призначення міністрів важливу роль відіграє партійна та фінансова еліта, з думкою якої йому доводиться рахуватися.

Змішаний спосіб формування уряду характерний для змішаних республік, де у формування уряду беруть участь і парламент, і президент.

Структура урядів дуже різноманітна, але її можна звести до двох основних систем. Якщо до складу уряду входять усі глави центральних виконавчих відомств, така система є континентальною. Поза межами уряду не залишається будь-яких вищих посадових осіб, які очолюють загальнодержавні виконавчі відомства. Англосаксонська система передбачає, що до складу уряду у власному смислі слова, тобто Кабінету, входять не всі глави центральних виконавчих відомств, а лише найважливіші з них.

Однією з характерних рис урядової влади є її централізація, що виявляється у концентрації владних функцій в руках глави уряду. Це явище спостерігається за різних форм правління.

Конституція США містить у собі загальне положення про те, що виконавча влада здійснюється президентом. Проте в реальній дійсності влада президента виходить далеко за ці вузькі рамки. Прерогативою президента є право призначати (за порадою і за згодою Сенату) всіх державних посадових осіб Сполучених Штатів. Не обмежена, власне, влада президента стосовно членів Кабінету, які вважаються його радниками. Наділення президента дуже великими повноваженнями ще більшою мірою характерно для латиноамериканських президентських республік. Поєднуючи у своїх руках функції глави держави і глави уряду, вільного від парламентської відповідальності (президент, як правило, є головнокомандуючим Збройними Силами), у сукупності з його правом оголошувати у країні надзвичайний стан, перетворюють його по суті на диктатора. Широкі повноваження президента у сфері законодавства, значна залежність судових органів і органів місцевого управління від глави виконавчої влади в ряді країн — усе це сприяє ще більшій концентрації влади у руках президента.

У країнах з парламентарними формами правління влада глави уряду також могутня. Таке становище в деяких країнах інституціоналізовано і закріплено в конституціях. Основний Закон ФРН проголошує: "Федеральний канцлер установлює основні положення політики і несе за них відповідальність. У межах цих основних положень кожний федеральний міністр самостійно веде справи своєї галузі за своєю відповідальністю" (ст. 65). Проблема верховенства урядової влади у Німеччині, де поряд з прем'єр-міністром існує президент, однозначно вирішена на користь федерального канцлера. Його становище в системі вищих органів влади, що визначається поширеними повноваженнями, дозволяє федеральному канцлеру активно впливати на всі найважливіші інститути влади Німеччини. Усі основоположні закони і найважливіші парламентські рішення з основних питань політики видаються у точній відповідності до вказівок прем'єр-міністра. Обрання і вихід федерального канцлера у відставку згідно з конституцією пов'язані з такими обставинами, які у цілому ряді випадків можуть призвести до розпуску парламенту. Так, на підставі ст. 63 Основного Закону, якщо кандидатура, запропонована президентом, не дістане підтримки бундестагу, а

потім його власна (бундестагу) кандидатура також не набере більшості голосів, нижня палата парламенту може бути розпущена.

Широкими повноваженнями наділений і прем'єр-міністр Великої Британії. Він вирішує, які питання слід розглядати на засіданнях Кабінету, а які рішення приймати одноособово. У засіданнях Кабінету беруть участь міністри, яких запросив прем'єр-міністр, керуючись власними міркуваннями. У ході засідання Кабінету докладний протокол не ведеться і голосування, як правило, не проводиться. Підсумки робить глава уряду і констатує факт прийняття рішення. У випадку розбіжностей у поглядах прем'єр-міністра і міністра (міністрів) глава уряду може зажадати відставки останнього.

Республіканський варіант англійської системи функціонування уряду склався в Індії. Відповідно до Конституції (ст. 75) президент призначає главу уряду, однак, з огляду на діючу конституційну угоду на цю посаду може претендувати тільки лідер партії більшості у народній палаті. Глава уряду наділений великими і конкретними повноваженнями у різних сферах. Аналогічні за сенсом положення містяться в конституціях Італії, Японії і деяких інших держав.

Таким чином, згідно з парламентськими традиціями у Великій Британії, Німеччині, Італії, Індії, Японії глава уряду і більшість його членів повинні належати до числа депутатів нижньої палати. У Конституції Японії передбачено, що членами Кабінету можуть бути тільки цивільні особи.

У Франції, на відміну від згаданих вище країн, інститут інвеститури (довіри) відсутній. Прем'єр-міністр і члени уряду не можуть бути одночасно членами парламенту. У разі їх обрання до парламенту вони повинні зробити вибір між збереженням мандата і перебуванням в уряді. Як уже зазначалося, призначення прем'єр-міністра у Франції — одна з найважливіших прерогатив президента. Специфіка французької конституції дозволяє зробити висновок про те, що урядові призначення, які здійснюються президентом, є цілком реальною прерогативою глави уряду. Прем'єр-міністр може будь-коли заявити про свою добровільну відставку, пояснивши це будь-якими мотивами, у тому числі й політичними. У разі хвороби, короткочасної відпустки чи візиту за кордон прем'єр-міністр може призначити іншого міністра тимчасово виконуючим його обов'язки. Він також може делегувати деякі зі своїх повноважень одному або кільком міністрам. Незважаючи на видимість, створювану ст. 21 Конституції, прем'єр-міністр фактично не є главою уряду. Реально очолює французький уряд Президент Республіки. Він головує на засіданнях Ради Міністрів і підписує прийняті декрети. Прем'єр-міністр готує матеріали до засідань уряду і здійснює виконання прийнятих рішень. Таким чином, прем'єр-міністр "керує діяльністю уряду", а не "керує урядом" (ст. 21).

3. Функції та компетенція уряду.

Становище уряду, яке має верховенство в системі державних органів, знаходить своє відображення в його повноваженнях. Для багатьох зарубіжних країн характерним є розрив між юридичним і фактичним статусом уряду. У більшості конституцій цих країн положення, що стосуються предметної

компетенції уряду відсутні або сформульовані досить поверхово. Законодавець керується принципом поділу влади і вважає, що межі між законодавчою, виконавчою і судовою владами абсолютно очевидні. Конституції багатьох держав (парламентських) усі виконавчі повноваження доручають не уряду, а главі держави, що не відповідає дійсності. При цьому уряд інколи наділяється суто дорадчими функціями при главі держави. Наприклад, Конституції Данії і Норвегії, засновані на принципі поділу влади, надали широкі права у сфері управління королівській владі. У них прямо зазначено, що виконавча влада належить королю (§ 3 Конституції Данії 1953 р. і § 3 Конституції Норвегії 1914р.). Виходячи з цього король вважається джерелом повноважень для всіх органів виконавчої влади. Взагалі це право монарха суцього номінальне і не може бути розтлумачене як дискреційне повноваження корони, тому що вибір визначається результатами парламентських виборів.

Не відповідають реальному стану речей і ті положення Конституції Франції 1958 р., які зазначають компетенцію уряду: "Уряд визначає і здійснює політику нації. У його розпорядженні знаходяться адміністративні органи і Збройні Сили" (ст. 20). Проте загальновідомо, що реально влада зосереджена у руках глави держави.

У деяких конституціях містяться статті, що визначають компетенцію уряду, але тільки у загальних рисах. У федеративних державах (крім Швейцарії), як правило, розмежовується компетенція між союзом і суб'єктами федерації.

У зарубіжних країнах найважливіші функції уряду такі:

- *виконання законів*. За теорією поділу влади виконавча влада належить уряду. Він мусить турбуватися про точне і неухильне дотримання законів, що приймаються;

- *управління державним апаратом*. Уряд здійснює добір і розстановку кадрів державних працівників, направляє і контролює їх діяльність. Ця функція здійснюється через міністерства, відомства, департаменти тощо. Уряд виступає як керівний центр відносно різних ланок державного апарату в цілому;

- *нормоустановча діяльність*. Уряд видає різні нормативні акти на основі парламентських законів у зв'язку з необхідністю втілення їх у життя. Ця діяльність здійснюється урядом за уповноваженням парламенту. Уряд не втручається у сферу предметної компетенції парламенту. Такі акти носять підзаконний адміністративний характер. В інших випадках уряд видає нормативні акти з прямих або непрямих приписів парламенту, втручаючись у його компетенцію. Але це відбувається внаслідок того, що парламент делегує (поступається) свої повноваження уряду. Подібні нормативні акти у даному разі не носять підзаконного характеру, а мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти (закони). Делеговане законодавство дістало поширення в урядовій практиці багатьох держав;

- *контроль за законодавчою діяльністю парламенту*. Уряд має право законодавчої ініціативи й активно впливає на законодавчий процес. У

парламентарних країнах уряд є головним джерелом законодавчої ініціативи; у президентських республіках позапарламентський спосіб формування уряду дещо послаблює цю сторону діяльності уряду, що компенсується правом вето глави держави, яке він активно використовує. У парламентарних країнах у справі контролю за законодавством найсуттєвішим моментом є керівництво партійними фракціями;

- *підготовка, внесення і виконання бюджету.* Складання прибуткової і видаткової частин бюджету здійснюють різні ланки виконавчої влади. Законопроект вноситься урядом для затвердження парламентом. Внесення поправок, доповнень і змін у проект бюджету можливе лише за згодою уряду. Незатвердження бюджету протягом визначеного терміну дає йому змогу ввести у дію власний законопроект, навіть якщо він не отримав схвалення парламенту. Право контролювати виконання бюджету, яке належить парламенту, в реальній дійсності має оманний характер;

- *здійснення зовнішньої політики.* Уряд керує здійсненням зовнішньої політики держави. Питання зовнішньої політики посідає важливе місце у повсякденній діяльності уряду. Він визначає напрями діяльності цих органів, з допомогою яких здійснюються зовнішньополітичні функції держави. Формування дипломатичного і консульського апарату, керівництво розвідувальними органами, укладення договорів, участь у переговорах — усе це здійснюється безпосередньо урядом;

- *надзвичайні повноваження.* Умови здійснення урядом надзвичайних повноважень досить чітко викладені у конституціях або містяться у спеціальних законах про надзвичайний стан. Підставою для введення надзвичайного стану є загроза зовнішній безпеці, внутрішні заворушення тощо. Внаслідок введення надзвичайного (осадного) стану припиняється дія прав, свобод та їх гарантій, виникає юридичне оформлена відмова від законності; до відання уряду належить вирішення загальних питань і керівництво державною політикою у сфері культури, освіти, науки й техніки, соціальних справ, охорони здоров'я. Він контролює діяльність засобів масової інформації; призначає на вищі цивільні та військові посади, вирішує питання нагородження, присвоєння почесних звань і застосування інших заохочувальних заходів; здійснює загальне керівництво Збройними Силами країни; у деяких країнах, наприклад в Японії, уряд має право помилування та амністії.

Аналізуючи загальне становище уряду в зарубіжних країнах, слід підкреслити підвищення ролі уряду і його глави в системі вищих органів влади держави, ускладнення внутрішньоурядової структури і зниження ролі колегіальності у виробленні і прийнятті рішень. Найважливіші рішення приймаються главами урядів або готуються у комісіях і комітетах, а потім подаються уряду.

4. Відповідальність уряду.

Необхідно розрізняти політичну відповідальність уряду та його членів перед парламентом або главою держави (відповідальність за політику) і їх

юридичну відповідальність за правопорушення. Політична відповідальність перед парламентом має місце тільки при парламентарних і змішаних формах правління, політична відповідальність перед главою держави – при деяких змішаних і президентських формах правління, а відповідальність за правопорушення – при любых формах.

Формами парламентської політичної відповідальності є: відмова в довірі, вотум недовіри за неправильну з точки зору парламенту політику, різновидом є відповідальність за виконання бюджету: не затвердження парламентом звіту за виконання бюджету тягне за собою відставку уряду.

Політична відповідальність перед главою держави має місце у вигляді зміщення уряду чи міністра. У багатьох країнах відповідальність уряду за політику є солідарною: при незадоволенні цією політикою у відставку мають піти всі члени уряду, навіть якщо хтось з них з цією політикою в чомусь не згоден.

Що стосується відповідальності за правопорушення, то в тих країнах, де за членами уряду визнається в тій чи іншій мірі імунітет від судового переслідування, позбавлення цього імунітету здійснюється парламентом, після чого можлива звичайна, встановлена законом відповідальність.