

УДК 342.3

ОСОБЛИВОСТІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ У ВИКОНАВЧО-РОЗПОРЯДЧІЙ СФЕРІ ЗА РІЗНИХ МОДЕЛЕЙ МОНАРХІЧНОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ

FEATURES OF THE SEPARATION OF POWERS IN THE EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE SPHERE FOR DIFFERENT MODELS OF THE MONARCHIC FORM OF GOVERNMENT

Серьогіна С.Г.,

*доктор юридичних наук, доцент,
директор Навчально-наукового інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України*

Проаналізовано особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних моделей монархічної форми правління з точки зору єдності (унітаризму) чи диверсифікації (плюралізму) виконавчої влади. Обґрунтовано тезу про те, що залежно від обраної форми правління виконавча влада може бути зосереджена в руках єдиного, одноосібного органу – глави виконавчої влади, а може бути розподіленою між урядом, главою держави і парламентом. Зроблено висновок, що єдність виконавчої влади є характерною для абсолютної й дуалістичної монархій, тоді як диверсифікація виконавчої влади притаманна парламентарній монархії. Звернуто увагу на те, що диверсифікація виконавчої влади в парламентарній монархії є нічим іншим, як юридичною фікцією; насправді ж виконавча влада зосереджена в руках уряду.

Ключові слова: форма правління, поділ влади, вищі органи державної влади, виконавча влада, унітарна езекутива.

Проанализированы особенности распределения полномочий в исполнительно-распорядительной сфере при различных моделях монархической формы правления с точки зрения единства (унитаризма) или диверсификации (плюрализма) исполнительной власти. Обоснован тезис о том, что в зависимости от избранной формы правления исполнительная власть может быть сосредоточена в руках одного единоличного органа – главы исполнительной власти, а может быть распределена между правительством, главой государства и парламентом. Сделан вывод, что единство исполнительной власти характерно для абсолютной и дуалистической монархии, тогда как диверсификация исполнительной власти присуща парламентарной монархии. Обращено внимание на то, что диверсификация исполнительной власти в парламентарной монархии является ничем иным, как юридической фикцией; на самом же деле исполнительная власть сосредоточена в руках правительства.

Ключевые слова: форма правления, разделение властей, высшие органы государственной власти, исполнительная власть, унитарная езекутива.

The separation of powers in the executive and administrative field for different models of monarchic form of government in terms of unitarian or diversification executive is analyzed. The idea that depending on the chosen form of government the executive may be concentrated in the hands of a single, individual body – the chief executive, and can be shared between the government, head of state and parliament is substantiated. It is concluded that the unity of the executive is a characteristic of absolute and dualistic monarchies, while the diversification of executive is inherent to parliamentary monarchy. Drawn attention to the fact that the diversification of the executive in a parliamentary monarchy is nothing but a legal fiction; In fact, the executive power is concentrated in the hands of the government.

Key words: form of government, separation of powers, supreme organs of state power, executive power, unitary executive.

Виконавчо-розпорядча діяльність – це діяльність щодо організації практичного здійснення та самого здійснення функцій держави на підставі та з метою виконання законів у межах повноважень, наданих державним органам. До сфери виконавчо-розпорядчої діяльності долучаються не тільки органи виконавчої влади, а й ціла низка інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ю.О. Тихомиров відмічає, що виконавча влада в усіх державах завжди була і залишається предметом підвищеної уваги суспільства, оскільки в її руках зосереджені основні важелі впливу на процеси, що відбуваються. Матеріальні й фінансові ресурси, інформація, суворі організація, мобільність дозволяють виконавчій владі швидко й ефективно впливати на курс політики та обстановку в країні [1, с. 154]. Розподіл державно-владних повноважень у цій сфері за різних форм правління має певні особливості, передусім це стосується вищих органів державної влади – уряду та глави держави. В.М. Шаповал у цьому контексті висловлюється ще більш категорично, стверджуючи, що «ступінь функціонального поєднання чи з'єднання глави держави з виконавчою владою має вирішальне значення для класифікації сучасних форм правління» [2, с. 356].

Враховуючи те, що закономірністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку багатьох країн світу є концентрація найголовніших повноважень в органах виконавчої влади, їх характеристика має пріоритетне значення для розкриття специфіки інституційно-функціональної організації влади за різних форм правління. Проте наукові дослідження в цій сфері здебільшого обмежуються системно-структурними аспектами організації виконавчої влади та характеристикою правового статусу органів виконавчої влади в тих чи інших державах, тоді як особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних форм правління залишаються значною мірою поза межами уваги науковців. Означені фактори зумовлюють **актуальність теми статті**, її наукову та практичну значущість.

Метою статті є з'ясування певних закономірностей інституційно-функціональної організації виконавчої влади за різних моделей монархічної форми правління, тим більш що монархії і в сучасному, глобалізованому світі доводять свою стабільність і здатність забезпечувати високий рівень соціально-економічного розвитку.

Розпочинаючи наше дослідження, слід зробити декілька методологічно важливих застережень. Передусім відзначимо, що в будь-якій державі незалежно від обраної форми правління чи її конкретної моделі здійснення виконавчо-розпорядчих функцій представлено відносно однорідною сукупністю владних повноважень. За цих умов наявна специфіка юридичної конфігурації державного апарату в тій чи іншій країні виявляється не стільки в інституційних, скільки в структурно-функціональних моментах, передусім у певному розмежуванні й розподілі відповідних повноважень між окремими гілками та органами державної влади. При цьому визначальну роль

при класифікації сучасних форм правління та їх моделей відіграє той фактор, наскільки глава держави є функціонально поєднаним з виконавчою владою, а також те, чи існує в державному апараті уряд як вищий колегіальний орган виконавчої влади.

Звернемося до деяких конкретних прикладів, які дають уявлення про способи й особливості конституційно-правового регулювання повноважень державних органів у виконавчо-розпорядчій сфері за різних форм правління. Розпочнемо в такому випадку з *абсолютних та дуалістичних монархій* як таких, де організація виконавчої влади є найбільш простою і водночас найбільш пов'язаною з інститутом глави держави.

Монархи Арабського Сходу (а саме цей регіон є зосередженням абсолютних і дуалістичних монархій) володіють широкими повноваженнями, пов'язаними безпосередньо з діяльністю уряду. Зокрема, у Саудівській Аравії король встановлює всю систему виконавчої влади і є главою Ради міністрів, члени якої мають допомагати Королю в здійсненні його повноважень щодо здійснення внутрішньої й зовнішньої політики, захисту й оборони країни. За Законом про Раду міністрів 1993 р. заступник Голови Ради міністрів і міністри несуть солідарну відповідальність перед Королем за застосування ісламського шариату та за здійснення загальної державної політики. Король у будь-який час має право розпустити чи реорганізувати Раду міністрів повністю або частково. Міністри і голови урядових департаментів несуть пряму відповідальність перед Королем за діяльність відповідних міністерств і департаментів, котрі очолюють. Засідання Ради міністрів проходять під головуванням Короля; рішення на них вважаються прийнятими, якщо за них висловилися більшість присутніх на засіданні, однак набувають чинності тільки після їх схвалення і підписання Королем. Королівським нізамом встановлюються правила проходження цивільної державної служби, у тому числі розмір грошового утримання, питання заохочення й накладення дисциплінарних стягнень, просування по службі, надання різного роду компенсацій, пільг і пенсійного забезпечення державних службовців [3, с. 288].

Доволі значними є повноваження Короля Саудівської Аравії і в питаннях військового управління. Адже він є Верховним головнокомандувачем збройних сил країни, і в цій якості призначає та усуває з посад військово керівництво, може оголосити загальну мобілізацію та війну від імені Саудівської Аравії. Сам Король визначає військову політику держави і через Міністерство оборони та Генеральний штаб здійснює загальне керівництво збройними силами. До прерогатив монарха належить оголошення надзвичайного стану в країні.

В Омані та еміратах Шарж і Рас-ель-Хейм самі питання, розробка яких доручається урядовим органам, визначаються правителями. У Катарі та Об'єднаних Арабських Еміратах уряди, що існують в умовах виокремлення самостійних законодавчих органів, зберігають тісний зв'язок із монархом,

що ґрунтується на відносинах юридичного підпорядкування, що забезпечує їхню єдність. В еміраті Абу-Дабі згідно із Законом № 1 про реорганізацію апарату управління 1971 р. уряд виконує свої функції «під керівництвом правителя».

Конституція Катару 2003 р. прямо встановлює, що Рада міністрів зобов'язана допомагати Еміру при здійсненні ним своїх повноважень. На початку кожного фінансового року уряд подає Еміру доклад про досягнення країни з пропозиціями щодо подальшого розвитку економіки й політики держави. Емір має право вимагати від прем'єр-міністра чи окремих міністрів доповіді з будь-яких питань, що належать до їхньої компетенції. Емір засновує та реорганізовує міністерства та інші урядові відомства, визначає їхні повноваження, створює різноманітні консультативні органи. Крім того, Емір зберігає за собою статус Верховного головнокомандувача збройних сил і керівника зовнішньополітичної діяльності Катару.

У Конституції ОАЕ 1996 р. міститься положення про те, що «Рада міністрів є установою виконавчої влади федерації і під контролем глави Федерації та Вищої ради відповідає за всі внутрішні й зовнішні справи, котрі перебувають у віданні Федерації» (ст. 60). Основні повноваження Ради міністрів Катару зводяться до вироблення і внесення законопроектів, розробки проекту щорічного федерального бюджету, розробки і прийняття постанов та інструкцій для належного виконання законів та інших нормативних актів, нагляду за виконанням судових рішень, а також підписаних ОАЕ міжнародних договорів. Крім того, Рада міністрів Катару володіє повноваженнями щодо призначення і звільнення з посад федеральних чиновників, якщо це не входить до повноважень інших вищих державних органів.

Слід відзначити, що в політичній практиці Саудівської Аравії, Катару, ОАЕ та інших монархій арабського сходу повноваження монархів стосовно діяльності уряду в основному поки що регулюються релігійно-племінною традицією, хоча нормативно-правова база в цій сфері невпинно зростає. Незважаючи на те, що державне право цих країн обмежується фіксацією керівної ролі монархів у галузі функціонування виконавчого апарату, роль ця є цілком реальною, а механізм її здійснення є вельми ефективним.

У тих арабських монархіях, де є парламент, конституції передбачають дещо менш тісний зв'язок між монархом і урядом у діяльності останнього. Це явище відображає закономірний етап розвитку системи центральних органів держав. Згідно з конституційними положеннями уряд діє самостійно в Кувейті, Бахреїні та Йорданії, і тільки в Марокко (ст. 25 Конституції) передбачено право короля головувати в Раді міністрів.

На стадії прийняття урядових рішень важливою прерогативою володіють еміри Кувейту і Бахреїну. Конституції цих держав містять статті, в яких рішення Ради міністрів можуть набути чинності тільки після видання відповідного декрету монарха (ст. 128 Конституції Кувейту і ст. 85 Конституції Бахреїну).

Таке ж положення закріплене в ст. 48 Конституції Йорданії; тут, однак, на відміну від Кувейту і Бахреїну, коло таких питань дуже вузьке. Більше того, ст. ст. 40 і 49 йорданської Конституції передбачають інститут контрасигнатури королівських декретів з боку голови Ради міністрів.

У Марокко перелік питань, з яких король може самостійно приймати рішення, ширший, ніж у Йорданії. Тим не менш і тут передбачений інститут контрасигнатури декретів короля прем'єр-міністром. Проте висновок Л.Р. Симонішвілі про те, що в Йорданії та Марокко «уряди не тільки значною мірою виведені з-під впливу королівської влади, але й самі мають змогу в ряді випадків підпорядковувати собі монархів» [4, с. 130], виглядає суттєвим перебільшенням.

У парламентарних монархіях, де діють так звані старі конституції, регламентацію компетенції державних органів у виконавчо-розпорядчій сфері зведено до формули «виконавча влада належить королю» (Бельгія, Данія, Люксембург, Норвегія), або «монарх входить до складу уряду» (Нідерланди), що аж ніяк не відповідає реаліям державно-політичного життя, до того ж нічого не дає для визначення предметного змісту цього феномену. Її можна вважати конституційною фікцією, хоч іноді говорять про «сплячку прерогативу» монарха. У парламентарних монархіях, конституції яких віднесені до новітніх, встановлено, що виконавчу владу здійснює уряд (Японія), або що уряд здійснює внутрішню політику і керує цивільною та військовою адміністрацією (Іспанія). Такий підхід більше відповідає політико-правовим реаліям і попри свою загальність дає більш-менш точне уявлення про конфігурацію державної влади у виконавчо-розпорядчій сфері.

У Великобританії управління державою від імені королеви здійснюється урядом Її Величності на чолі з Прем'єр-міністром, який відіграє ключову роль у здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності. У прецедентному праві Великобританії є норма, згідно з якою «король не може бути не правий». На практиці це означає, що монарх не несе відповідальності за акти, видані від його імені, відповідальними вважаються міністри, які скріпили їх своїми підписами (контрасигнували ці акти).

Британський монарх здійснює належні йому повноваження не інакше як за «порадою» відповідних міністрів. Він не може навіть бути присутнім на засіданнях Кабінету міністрів, але отримує регулярну інформацію про прийняті ним рішення. При цьому королеві надає сприяння Таємна Рада, з якою вона консультується. До його складу входять усі міністри Кабінету, деякі міністри поза Кабінетом, спеціальні радники.

Прем'єр-міністр Великобританії відіграє провідну роль у Кабінеті й уряді, здійснює керівництво їхньою діяльністю, а також керівництво основними міністерствами та центральними відомствами. Він є головним радником королеви, подає їй для зачитування в парламенті тронну промову, що слугує програмою уряду, виконує представницькі функції у

міжнародних відносинах. Прем'єр-міністр встановлює коло питань, що підлягають розгляду Кабінетом і урядом, визначає їхню спільну політичну стратегію, керує роботою комітетів, надає рекомендації монархові щодо складу Кабінету, вирішує питання про звільнення міністрів та про відставку уряду, спрямовує правотворчу діяльність Кабінету.

Для сучасної Великобританії характерне збільшення ролі прем'єр-міністра в прийнятті політичних рішень та обмеження колегіальних форм діяльності Кабінету. Визнається, що він вправі втручатися в будь-яку галузь державного управління. Практика засвідчує, що прем'єр-міністр відіграє провідну роль передусім у галузі зовнішніх зносин, економічної політики та інших найбільш важливих сферах державного життя.

Прем'єр-міністр здійснює ряд прерогатив монарха від його імені: призначає вищих чиновників держави, скликає й розпускає парламент, оголошує війну й укладає мир.

На відміну від інших парламентарних монархій, всередині уряду Великобританії формується й діє Кабінет міністрів з більш вузьким складом. Виходячи з цього, терміни «уряд» і «кабінет» стосовно організації державної влади у Великобританії не рівнозначні. До уряду входять усі міністри, тоді як кабінет – це організаційно відособлена частина уряду, що відіграє особливо важливу роль.

Конституція Бельгії, встановивши рамковий формат для урядової діяльності, регламентує її вельми обмежено. Король здійснює виконавчу владу в межах, визначених Конституцією. Фактично ж ця влада, як і прийнято в конституційних монархіях, здійснюється урядом. Однак в усіх випадках сторони рівні у своїх функціях: Король не може видати жодного акту, якщо він не контрасигнований членами кабінету міністрів, а всі урядові розпорядження повинні мати королівську візу. Наприклад, про прем'єр-міністра, – хоча це головна особа в політичному процесі, яка до того ж представляє Бельгію на міжнародному рівні, – практично нічого не говорить. Не дає Конституція (хоча б у загальній формі) й опису функцій членів урядового кабінету. Вказується лише на прямий і зворотний зв'язок міністрів з палатами парламенту, особливо з нижньою – Палатою представників [5, с. 270].

В Японії імператор не володіє повноваженнями, пов'язаними зі здійсненням державної влади, у тому числі і у виконавчо-розпорядчій сфері, й не може вживати будь-яких дій, що належать до справ держави. Такі дії він може здійснювати лише за порадою та згодою Кабінету міністрів, який несе за них відповідальність.

Вищим органом виконавчої влади є уряд, який в Японії називається Кабінетом міністрів. Його діяльність здійснюється на основі Конституції, Закону про Кабінет міністрів (1947 р.) та Закону про організацію державного управління (1948 р.). Як встановлено ст. 65 Конституції Японії, «виконавча влада здійснюється Кабінетом». Згідно зі ст. 73 Конституції Японії Кабінет міністрів поряд із загальними

функціями управління виконує наступні обов'язки: втілення в життя законів; ведення державних справ; керівництво зовнішньою політикою; укладення договорів; організація цивільної служби та керівництво нею; складання проекту бюджету та внесення на розгляд парламенту; видання урядових указів з метою втілення в життя Конституції та законів; прийняття рішень про загальну чи часткову амністію, пом'якшення й відстрочку покарань, поновлення в правах. Функції Кабінету визначаються також у Законі про Кабінет міністрів (ЗКМ) та спеціальних законах, що приймаються з конкретних питань, а саме: Кабінет затверджує політичний курс з питань контролю й нагляду за всіма адміністративними органами країни, який потім втілюється в життя Прем'єр-міністром (ст. 6 ЗКМ); Кабінет розглядає інформацію Прем'єр-міністра у разі розбіжностей між окремими міністрами та міністерствами щодо їх компетенції і надає консультації, виконуючи тим самим арбітражні функції у відносинах міністерств (ст. 7 ЗКМ); Кабінет приймає рішення у випадках, коли Прем'єр-міністр призупинив заходи і розпорядження якогось адміністративного органа (ст. 8 ЗКМ). Таким чином, Кабінет володіє широкими повноваженнями, йому належить практично вся повнота виконавчої влади в країні.

Конституція надає Прем'єр-міністру Японії широкі повноваження, що роблять його вищим чиновником у державному апараті країни: призначати і відправляти у відставку державних міністрів (ст. 68), головувати на засіданнях Кабінету (ст. 66), бути присутнім і виступати на засіданнях парламенту (ст. 63), подавати законопроекти парламенту (ст. 72), робити доповіді парламенту про державні справи в цілому та про зовнішню політику (ст. 72), пропонувати на розгляд Кабінету основні напрямки політики в найважливіших сферах державної діяльності (ст. 4), виконувати арбітражні функції в разі незрозумілості розподілу компетенції між окремими міністерствами (ст. 7), призупиняти накази і заходи будь-яких адміністративних підрозділів (ст. 8), призначати тимчасових виконуючих обов'язки прем'єр-міністра (ст. 9), призначати тимчасових виконуючих обов'язки державних міністрів (ст. 10) [6, с. 292–293]. Крім того, чинне законодавство передбачає такі повноваження Прем'єр-міністра: здійснювати вищий контроль і нагляд за силами самооборони (ст. 7 Закону про сили самооборони), оголошувати надзвичайний стан (ст. 71–72 Закону про поліцію), оголошувати надзвичайний стан у зв'язку зі стихійними лихами (ст. 105 Закону про стихійні лиха) [7, с. 20–21]. Узагальнюючи компетенцію Прем'єр-міністра Японії, можна сказати, що він, ґрунтуючись на рішеннях Кабінету, керує усіма ланками виконавчої влади і контролює їх роботу; йому належить останнє слово при вирішенні питань, пов'язаних із визначенням компетенції будь-якого міністра.

Кабінет міністрів і Прем'єр-міністр здійснюють стосовно адміністративних органів, що перебувають під їхнім загальним керівництвом і юрисдикцією, управління, загальну координацію і контроль;

до таких органів належать канцелярія Кабінету, міністерства та їхні зовнішні органи – комітети та управління. Конституція Японії не розмежує якимось чином компетенцію міністерств; розмежування встановлюються, виходячи з конкретних потреб часу і політичного курсу, що проводиться владою. Починаючи з січня 2007 р., реорганізована структура центральних органів виконавчої влади включає в себе канцелярію Кабінету і 11 міністерств (у тому числі оборони, юстиції, внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів, добробуту і праці, економіки й промисловості, у справах навколишнього середовища).

Проведене дослідження дає змогу сформулювати наступні **висновки**:

1. За будь-якої моделі монархічної форми правління виконавчо-розпорядча діяльність передбачає відносно однорідну групу повноважень. Тому особливості інституційно-функціональної організації влади в тій чи іншій монархії зумовлюють лише певний розподіл відповідних повноважень між окремими органами державної влади та їх підсистемами. При цьому вирішальне значення для класифікації сучасних форм правління має ступінь функціонального поєднання монарха з виконавчою владою, а також наявність чи відсутність уряду як колегіального органу виконавчої влади.

2. Ступінь диверсифікації виконавчої влади за різних моделей монархічної форми правління суттєво різниться: вона може бути сконцентрована в руках глави виконавчої влади як єдиного, одноосібного

органу (йдеться про так звану «унітарну екзекутивну»), а може розподілятися між трьома різними органами – главою держави, урядом, і парламентом (у такому разі має місце «плюралістична екзекутивна»). Абсолютній і дуалістичній монархії притаманна єдність, сконцентрованість виконавчої влади, натомість парламентарній монархії – її розподіленість, диверсифікація. При цьому за своєю юридичною природою диверсифікація виконавчої влади в парламентарній монархії є нічим іншим, як юридичною фікцією; насправді ж виконавча влада зосереджена в руках уряду.

3. За умов визнання «унітарної екзекутиви» парламентська відповідальність виконавчої влади, як правило, унеможливується, тоді як «плюралістична екзекутивна», навпаки, таку відповідальність прямо передбачає. Водночас монарх за будь-якої моделі організації виконавчої влади залишається поза межами юридичної відповідальності, у тому числі й відповідальності з боку парламенту.

Сучасний розвиток інституційно-функціональної організації державної влади виявляє тенденцію до виконавчої домінації, коли виконавча влада концентрує у своїх руках дедалі більші повноваження, видає надзвичайно велику кількість власних підзаконних актів, втручається в законодавчу діяльність чи шляхом практики делегованого законодавства, чи шляхом просування в парламенті власних законопроектів. З'ясування проявів вказаної тенденції в державах з різними формами правління є одним із пріоритетних напрямків подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.
2. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
3. Мартынова М.Ю. Основы конституционного (государственного) права стран-членов ОПЕК : [учебное пособие] / М.Ю. Мартынова. – М. : МГИМО – Университет, 2008. – 332 с.
4. Симонишвили Л.Р. Формы правления: история и современность : [учебное пособие] / Л.Р. Симонишвили. – М. : Флинта; МПСИ, 2007. – 280 с.
5. Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / под ред. В. Я. Швейцера. – М. : Весь Мир, 2009. – 544 с.
6. Конституція Японії від 3 листопада 1946 р. // Конституції зарубіжних країн : [навчальний посібник] / за ред. В.О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 292–300.
7. Анисимцев Н.В. Исполнительная власть Японии на рубеже веков: система и эволюция / Н.В. Анисимов. – М. : Ин-т Дальнего Востока РАН, 2008. – 256 с.