

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМВІДНОСИН ГЛАВИ ДЕРЖАВИ І УРЯДУ У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ**

**Анотація.** У цій статті досліджуються конституційні засади взаємодії глави держави і уряду у сучасних зарубіжних державах, а також аналізується поняття «дуалізму» виконавчої влади.

**Ключові слова:** глава держави, уряд, принцип розподілу влад, система стримань і протипаг.

**Аннотація.** В этой статье исследуются конституционные основы взаимодействия главы государства и правительства в современных зарубежных государствах, а также исследуется понятие «дуализма» исполнительной власти.

**Ключевые слова:** глава государства, правительство, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов.

**Summary.** In this article the constitutional principles of interaction between the head of state and government in modern foreign countries analyzes, and the concept of "dualism" the executive power is investigated.

**Keywords:** head of state, government, the principle of separation of powers, system of checks and balances.

Як засвідчує досвід ряду зарубіжних країн, узагальненість і абстрактність конституційно-правової регламентації повноважень глави держави у галузі виконавчої влади сприяє тому, що глава держави досить часто перебирає на себе ряд повноважень з керівництва як урядом, так і всією виконавчою владою. При цьому сам уряд перетворюється на відбиття думок і дій президента, групу виконавців управлінських завдань і в багатьох питаннях – передавальний пас між рішеннями, прийнятими наверху, і парламентськими асамблеями, або громадською думкою. Чому таке відбувається? Які причини і фактори сприяють такому стану? Такі проблеми нині є характерними для багатьох країн світу, в тому числі і для України. Незважаючи на те, що в Україні відбулося повернення до конституційної реформи 2004 року, в основі якої лежить звуження повноважень Президента України щодо виконавчої влади, проблеми усе ж виникають. Тому створення дієвої моделі організації державної влади в Україні на ґрунтовних правових засадах з врахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду державного будівництва повинно стати основною метою політично-правової реформи, напрямки, зміст і доцільність вже нині обговорюються всіма політичними силами суспільства та досліджуються вченими-правниками. Адже відомо, що за умов відсутності науково обґрунтованих, справедливих засад побудови державної влади виникають конфлікти між суб'єктами влади. Це, як видається, підсилює актуальність обраної теми і спонукає до змістовного її аналізу.

Безперечно, інститути глави держави і уряду завжди викликали підвищений інтерес серед науковців. І це природно. Адже саме ці органи державної влади відіграють у більшості зарубіжних країн головну роль у розробці, формуванні та здійсненні основних напрямків політики держави, визначають шляхи і засоби їх досягнення. Тому проблеми конституційно-правового статусу глави держави і уряду, їх місця в системі органів державного управління досліджують як вітчизняні, так і зарубіжні правознавці. В Україні окреслена проблематика була і є предметом досліджень багатьох відомих вчених, серед яких, у першу чергу, можна виділити праці В.Б. Авер'янова, Ю.Г. Барабаша, А.З. Георгіци, І.І. Дахової, В.П. Колісника, А.М. Колодія, Н.Р. Нижник, М.Ф. Орзіха, В.Ф. Погорілка, С.Г. Серьогіної, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Н.Г. Шукліної та ін. Серед найбільш відомих представників зарубіжної науки конституційного права можна назвати: у Російській Федерації - С.А. Авак'ян, Б.М. Габричидзе, Л.М. Ентін, М.О. Крутоголов, Л.А. Окуньков, М.А. Сахаров, В.Є. Чиркін; у Франції – А. Філіпп, Н. Бюрдо, М. Дюверже; У Великобританії – П. Бромхед, Д. Макінтош, Д. Маршал; в Німеччині – К. Хессе, Т. Маунц; у США – Л. Трайб, Д. Кронін; в Індії – Д. Басу та ін. Однак необхідно визнати, що плідна робота вітчизняних і зарубіжних науковців не вичерпує можливостей дослідження проблематики взаємодії глави держави і уряду і відповідно пошуку найоптимальнішої моделі їх взаємовідносин.

Загальновизнаним принципом функціонування державного механізму є принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Проте ряд учених стверджують, що єдину державну владу неможливо повністю розділити. Зокрема, В. Є. Чиркін, перебільшення роздільності призводить до некерованості держави [18, с. 147]. Тому головним у цьому принципі є не стільки сам поділ владних повноважень між органами гілок влади, скільки **взаємодія цих гілок**, встановлення **системи стримувань і противаг** для запобігання узурпації державної влади однією з гілок. На цьому наголошують вчені-юристи. Так, на думку Ю. М. Тодики, на рівні Основного Закону України необхідно було би закріпити не тільки принцип поділу влади, але й вимогу необхідності тісної взаємодії між гілками державної влади [17, с. 77].

Саме через взаємостосунки уряду з іншими вищими державними органами, на думку В. Б. Авер'янова, встановлюється той чи інший **«баланс» розподілених влад (гілок влади)**.

Вагомий демократичний потенціал принципу поділу влади полягає у досягненні певної рівноваги між окремими гілками влади - з тим, щоб жодна з них навіть у власній сфері не залишалася безконтрольною і не діяла у цій сфері довільно [1, с. 5]. Разом із тим, як показує практика зарубіжного конституціоналізму, досягти максимальної взаємодії як між гілками влади, так і між вищими органами влади в багатьох випадках вдається досить складним шляхом. Особливим чином це стосується взаємовідносин між урядом і главою держави. Причому в цій проблематиці можна також виділити випадки, коли в самій владній моделі закладена можливість виникнення час від часу гострих протистоянь та непорозумінь між двома владними інституціями. Йдеться, насамперед, про змішані (президентсько-парламентські) республіки. Така форма державного правління змішаного типу зумовлює наявність **«дуалізму» виконавчої влади**. Такий дуалізм (біцефальність) передбачає існування ситуації, коли гілка влади фактично очолюється двома вищими органами держави, тобто це «модель не з одним центром, а зі своєрідним подвійним центром» [2, с. 25], котрий складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – глави держави і уряду. Традиційно в таких випадках використовується *визначення президента як глави держави, без вказівки на очолювання виконавчої влади*. При цьому формула «глава виконавчої влади» практично не використовується в світовій конституційній практиці. Навіть для президентських республік поширеним є визначення президента як глави уряду, але не виконавчої влади. Інколи, як у випадку з Конституцією Кіпру, Президент визнається першою особою в державі (ч. 1 ст. 36) [9].

Хоча глави держави за будь-якої форми правління має безпосереднє відношення до виконавчої влади, його не можна цілком ідентифікувати з цією (як, зрештою, і з іншими) гілкою влади. Звідси виникає суттєве питання - який вплив на уряд має глава держави, що формально не відноситься до виконавчої влади. Інколи в наукових колах використовується **термін «підпорядкованість»** уряду главі державі. За своїм змістом інститут підпорядкованості стосовно державних органів означає максимальну ступінь адміністративної залежності органу нижчого структурного рівня у взаємостосунках з органом вищого рівня. Звідси підпорядкованість уряду главі держави свідчить, що останній є вищою структурною ланкою щодо уряду. Тобто, глава держави знову ж таки

включається структурно до системи органів виконавчої влади, що є невиправданим [5, с. 41]. З цього питання можна виділити **дві основні точки зору**.

*Перша* полягає в наявності у глави держави права скеровувати діяльність уряду [19, с. 30]. Так, за Конституцією Російської Федерації Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройними Силами, має право видавати укази, вносити свої законодавчі ініціативи на розгляд Федеральних Зборів Російської Федерації, призначати Голову Уряду РФ та ряд інших вищих посадових осіб у системі виконавчої влади, головувати на засіданнях Уряду і в будь-який час на свій розгляд відправити Уряд у відставку. З огляду на це, російський вчений М. Сахаров вказує, що перелік лише цих конституційних повноважень Президента дозволяє зробити обґрунтований висновок про те, що в Росії Президент, який не є главою Уряду, в той же час володіє широким колом прерогатив вищої виконавчої влади. Вчений зазначає, що, не дивлячись на те, що конституційна норма говорить: «Виконавчу владу в Російській Федерації здійснює Уряд РФ» (ч. 1 ст. 110), вона не означає, що вся повнота виконавчої влади на федеральному рівні зосереджена в руках Уряду. До того ж поняття «здійснює» зовсім не виключає його інтерпретації в тому сенсі, що Уряд здійснює виконавчу владу, а Президент має над нею вищий контроль [13, с. 30]. Такий висновок впливає не тільки з сучасних реалій співвідношення владних повноважень між Президентом Російської Федерації і Урядом, але й із самої Конституції. Якщо в статті 80 вказується, що саме Президент, а не глава Уряду визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави, то в ст. 114 на Уряд покладається завдання забезпечення проведення в Росії єдиної державної політики в різних її галузях. До цього треба додати, що у Федеральному конституційному законі «Про Уряд Російської Федерації» 1997 р. визначається, що Уряд у межах своєї компетенції організовує реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави, здійснює державне управління та регулювання в різних сферах [13, с. 32]. Подібну позицію займає й В. Н. Суворов, який, виділяючи аналогічні повноваження Президента Російської Федерації як вихідний момент у вирішенні питання про ключове значення глави держави в урядовій діяльності, відмічає, що «підпорядкування Уряду РФ... Президенту РФ не означає втрату Урядом РФ певної самостійності. Воно має

виключно важливе значення у здійсненні виконавчої влади, виконує активну творчу роль у державному управлінні» [16, с. 11].

*Інші вчені дотримуються точки зору*, що наявність у глави держави «номінаційних» повноважень, тобто права призначати і звільняти прем'єр-міністра та членів уряду, не надають президенту права керувати урядом і не впливають на його включення чи невключення до виконавчої гілки влади [14, с. 132]. Стверджується, що у протилежному випадку слід визнати наявність у глави держави управлінських повноважень і відносно судової гілки влади, кадрові призначення в якій він традиційно має у переважній більшості країн.

Ми вважаємо, що подібна схема, коли глава держави формально не має відношення до виконавчої гілки влади, але наділяється «номінаційними» повноваженнями в урядовій сфері, призводить до виникнення непорозумінь при здійсненні державного управління. При цьому досить частим явищем є пряме втручання глави держави в урядову діяльність шляхом надання міністрам конкретних доручень з питань виконавчої діяльності. Іноді вчені з цього приводу стверджують, що глава держави знаходиться «поза» і «над» системою розподілу влад. «Поза» системою розподілу влад означає, що його не можливо віднести до якоїсь з гілок влад, оскільки глава держави згідно Основного закону наділяється важливими повноваженнями, щодо кожної з гілок влад, йому не надається в цьому плані якихось переваг. «Над» системою розподілу влад означає, що глава держави виступає в якості арбітра у разі виникнення спорів між вищими органами державної влади. Найбільш показовою в даному випадку є практика урядування у Французькій Республіці. «**Дуалізм**» чи «**діархія**» влади в цій країні призвела до того, що «Прем'єр-міністр відіграє в V Республіці роль підставної особи, що прикриває політику Президента» [10, с. 228]. Цікавим і дещо дивним у даному відношенні є той факт, що розробники Конституції V Республіки 1958 року усвідомлювали неоднозначність конституційних положень, що регулюють взаємовідносини між главою держави і Урядом. Попри те, вирішили їх не усувати, розраховуючи на підтримку проекту Конституції на референдумі різними політичними силами, - як прихильниками парламентаризму, так і прихильниками президенціалізму. При цьому вирішальну роль у розв'язанні цих колізій автори Конституції відводили практиці [10, с. 231]. Однак практика реалізації цих конституційних положень показала,

що реальне керівництво виконавчою владою почав здійснювати не Уряд, а саме Президент. Це навіть призвело до появи в науковій літературі думки, що визначення в ст. 5 Конституції Франції Президента як арбітра у функціонуванні публічних влад насправді означає те, що Конституція надала Президенту владу вирішувати, діяти, керувати. Появі такого розуміння ролі Президента сприяв також і спосіб наділення глави держави владними повноваженнями. Справа в тому, що сама **теорія «державного арбітражу»** з'явилась у французькій політико-правовій думці ще у XVIII столітті. Вона полягала у позиціонуванні монарха «над зацікавленими владно-політичними силами». Однак, на переконання французьких дослідників А. Демішеля, Ф. Демішеля і М. Пікемаля, ця доктрина не може спрацювати в умовах республіканської форми правління. Оскільки в тому випадку, коли Президент обирається парламентом, він не набуває достатньої політичної ваги, щоб діяти ніби над сторонами державно-правових конфліктів (дається також взнаки і велика залежність глави держави від парламенту). У випадку ж обрання Президента безпосередньо народом, характер втручання глави держави буде завжди «мати характер втручання правителя» [4, с. 59].

Таким чином, наявність лише загальних формулювань у визначенні місця і ролі глави держави в змішаних республіках (таких, як: гарант національної незалежності, цілісності території, дотримання міжнародних договорів, що забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також спадковість держави (ст. 5 Конституції Франції); символ єдності народу і державної влади, гарант Конституції, прав і свобод людини і громадянина (ст. 42 Конституції Киргизстану) призводить на практиці до перебирання главою держави повноважень з керівництва як урядом, так і всією виконавчою владою. При цьому сам уряд перетворюється на «відбиття думок і дій президента, групу виконавців управлінських завдань і в багатьох питаннях - передавальний пас між рішеннями, прийнятими наверху, і парламентськими асамблеями, або громадською думкою» [10, с. 233].

Простішою й більш визначеною є ситуація з взаємовідносинами уряду і глави держави в парламентарних республіках (монархіях). Окрім закріплення в багатьох випадках виключно «церемоніальних», або «номінальних», повноважень глави держави (монарха), в певних ситуаціях конституції таких країн передбачають більш широкі

повноваження уряду в тих справах, які за своєю природою мали б відноситись до прерогатив глави держави. Так, відповідно до ст. 66 Конституції Австрії, Федеральний Президент може передавати повноважним членам Федерального уряду належне йому право призначення федеральних чиновників певних категорій і вповноважувати їх в свою чергу передавати далі це право відносно певних федеральних чиновників нижчих за рівнем органів. Федеральний Президент може також уповноважити Федеральний уряд або повноважних членів Федерального уряду на укладення певних видів державних договорів; таке повноваження розповсюджується й на право прийняття розпорядження про те, щоб ці державні договори виконувалися на основі видання постанов. При цьому передбачено правило, відповідно до якого дії Президента є лише втіленням ідей уряду: «Всі дії, на які уповноважений Федеральний Президент, якщо інше не встановлене конституційним законодавством, здійснюються на основі пропозицій Федерального уряду або уповноваженого урядом федерального міністра. Закон визначає, в яких межах сам Федеральний уряд або сам компетентний федеральний міністр у цих випадках пов'язані пропозиціями інших органів» (ч. 1 ст. 67 Конституції) [7, с. 49].

Підтвердженням того, що глава держави у парламентській республіці значною мірою залежить від позиції уряду, є *проведення в деяких країнах з подібною формою правління спеціальних засідань уряду* (що інколи мають власну назву, подібну до назви державної інституції), на яких схвалюються рішення, що має прийняти глава держави в межах своєї компетенції. Так, відповідно до ст. 16 Конституції Ісландії, закони і важливі державні заходи подаються на розгляд Президента в Державній Раді, яка складається з Президента Республіки і міністрів та засідає під головуванням Президента. Більш того, на конституційному рівні закріплений принцип, згідно з яким Президент здійснює свою владу через міністрів (ст. 13 Конституції). Однак маємо відмітити, що таке ущемлення повноважень глави держави в парламентській республіці саме у сфері виконавчої влади, не означає, що президент дистанціюється повністю від виконавчої гілки влади. У певних випадках конституції надають президентам повноваження, що дозволяють їм більш ефективно виконувати свої функції глави держави і які пов'язані та впливають із співпраці з урядом. Так, ст. 78 Конституції Індії передбачає, що обов'язком Прем'єр-міністра є: повідомляти Президенту про всі рішення Ради Міністрів, що відносяться до

управління справами Союзу; надавати таку інформацію, що відноситься до управління справами Союзу і законодавчим припущенням, яку може зажадати Президент, і, якщо того зажадає Президент, поставити на розгляд Ради Міністрів будь-яке питання, з якого було винесене рішення одним з Міністрів, але яке не розглядалось Радою. Інколи на рівні Основного закону закріплюються правила, що свідчать про більш значущий зв'язок глави парламентської республіки з урядом. Так, відповідно до ст. 99 Конституції Албанії, перед тим як почати виконувати свої обов'язки, Прем'єр-міністр, заступник Прем'єр-міністра і міністри приносять присягу перед Президентом Республіки. На наш погляд, такі норми дозволяють президентові претендувати на більшу вагу в здійсненні виконавчої влади, тобто знову є нормативні підстави для появи поглядів на наявність у глави держави власних (прерогативних) повноважень.

Одним із важливих напрямків взаємовідносин між главою держави і урядом слід вважати *процедуру контрасигнатури актів президента (монарха)*. Буквально сам термін «контрасигнація» означає «підписувати поряд» [8, с. 235]. Йдеться про скріплення акту глави держави підписами прем'єр-міністра та (або) відповідальних міністрів. У літературі відмічається, що контрасигнація виконує декілька **функцій**: 1) засвідчує справжність підпису глави держави; 2) перекладає відповідальність (політичну чи юридичну) з глави держави на міністра, що підписав акт; 3) вказує на колегіальність прийнятого рішення.

На сучасному етапі конституційне законодавство зарубіжних країн закріплює інститут контрасигнатури в різних формах. Так, ч. 2 ст. 67 Конституції Австрії передбачає, що всі рішення Федерального Президента, якщо інше не встановлене конституційним законодавством, для забезпечення їх дійсності мають бути скріплені підписом Федерального канцлера або компетентного федерального міністра. «Жодний акт Короля не може мати силу, якщо він не контрасигнований міністром, який тим самим несе за нього відповідальність» (ст. 106 Конституції Бельгії) [7, с. 125]. Разом із тим, конституційно-правовій практиці відомі приклади, коли навіть за умов парламентської республіки глава держави позбавлений обов'язку узгоджувати свої акти з відповідальними членами уряду: саме відсутністю необхідності контрасигнування актів Президента Албанії пояснюється міцність інституту президента в цій країні [3, с. 183].



Спеціального розгляду потребує *питання взаємовідносин уряду з апаратом глави держави, особливо за умов змішаної форми правління*. Деякі вчені викривають небезпечну тенденцію розвитку цього інституту. Йдеться про закономірність поступового перетворення президентського апарату в державах зі змішаною формою правління у паралельний урядові орган. Природним наслідком фактичного переміщення центру прийняття урядових рішень в апарат глави держави стає послаблення позицій уряду. Окрім цього, концентрація виконавчої влади в апараті глави держави супроводжується виникненням атмосфери особливої секретності навкруги процесу ухвалення державних рішень, оскільки службовці цього органу, на відміну від членів уряду, не є підконтрольними парламентові [6, с. 149].

Відомим фактом конституційно-правової практики зарубіжних країн є *періодичне протистояння між керівником апарату глави держави та прем'єр-міністром*. Наближення першого до президента і щоденне спілкування з главою держави робить керівника апарату надзвичайно впливовою особою в системі державного управління. Особливим чином його роль підвищується, як вже зазначалось, у так званих змішаних республіках. Насамперед, це пов'язано зі специфічним статусом самого глави держави. Прикладом може служити В. Балоба, який з 15 вересня 2006 року обіймав посаду Глави Секретаріату Президента України. Фактично В. Балоба змінив його структуру і ввів жорстку вертикаль влади, замкнувши всі інформаційні потоки на себе та переключивши на свого першого заступника А. Яценюка керівництво всіма своїми 5 заступниками та підпорядкованими ним службами та посаду представника Президента України в КМУ. Як відзначив Давид Жванія, Голова Секретаріату «мріє про тимчасовий уряд, де він буде прем'єром». Навіть у Франції, де інститут президента функціонує вже тривалий час, ця проблема не знята з порядку денного. У пресі, доволі часто, керівника апарату Французького президента називають «тіньовим прем'єром» [10, с. 212]. Так, до обов'язків генерального секретаря відносяться: участь у засіданнях уряду, на яких відсутній глава держави; підготовка разом із генеральним секретарем уряду порядку денного Ради міністрів (засідання уряду під головуванням Президента), яка потім подається ним для затвердження главою держави; координація процесу підготовки законопроектів і регламентарних актів, що подаються потім на підпис Президента;

виконання функцій секретаря на так званих «вузьких» нарадах [10, с. 212-213]. Інколи надзвичайно «завзяте» виконання генеральним секретарем своїх повноважень призводило навіть до прямого суперництва між ним та прем'єром, що не завжди отримувало конструктивне вирішення. Показовим у цьому відношенні є конфлікт Прем'єр-міністром Ж. Помпиду та Генеральним секретарем Е. Бюрон де Розьє, який неодноразово виступав проти планів Прем'єра та намагався нейтралізувати їх. Коли це протистояння досягло максимального загострення, Прем'єр-міністр зажадав від глави держави вирішення питання таким чином, щоб лише один із учасників конфлікту залишився на своїй посаді. Рішення президента - відправити керівника свого апарату послом до Італії [10, с. 214].

Подібна ситуація має місце і в іншій країні зі змішаною формою правління - Російській Федерації. Проблематика взаємовідносин керівника Адміністрації Президента РФ з Главою та іншими членами Уряду Російської Федерації є предметом дослідження російських вчених вже тривалий час. Особливо це питання набуло дискусійного характеру за часів очолювання Адміністрації глави Російської держави А. Чубайсом. Тоді почали говорити про його специфічну роль у здійсненні главою держави владних повноважень у виконавчій сфері. Приводом для цього слугували спільне проведення нарад Президентом разом із главою своєї Адміністрації в ключових силових відомствах країни, зокрема у Федеральній службі безпеки Росії (жовтень 1996 р.). Іншим прикладом підвищення ролі керівника апарату глави держави стало часте включення його до складу спеціальних урядових комісій. При цьому посади в таких комісіях, як правило, розподілялись за наступним правилом: очолював комісію Прем'єр-міністр, глава ж Адміністрації Президента призначався його заступником [12, с. 38-39].

Негативною тенденцією слід визнати спроби деяких дослідників приблизити значення Адміністрації Президента в реалізації ним своїх функцій, зокрема, в сфері взаємовідносин із урядом. Так, М. М. Скрипніков пропонує визнати Адміністрацію Президента Російської Федерації «державним органом, створеним Президентом РФ з метою забезпечення реалізації сукупності конституційних повноважень» [15, с. 9]. Ця інституція, на думку російського дослідника, характеризується такими сутнісними особливостями: Адміністрація Президента наділена функціями виконавчого органу; є конституційно-

правовим інститутом, створеним для ефективної реалізації повноважень Президента РФ і таким, що відіграє значну роль у функціонуванні всієї системи органів державної влади; до структури Адміністрації Президента Російської Федерації входять підрозділи, що виконують як патронажні повноваження, так і допоміжні функції, тим самим створюючи механізм реалізації конституційних повноважень Президента РФ. При цьому автор вважає, що попри наділення апарата глави держави виконавчими повноваженнями, Адміністрація не входить до системи органів виконавчої влади [10, с. 9-10, 19].

Нормативним підґрунтям для таких тверджень стала досить неоднозначна Ухвала Конституційного Суду Російської Федерації від 29.05.1997 року № 55-О «Про припинення провадження у справі по перевірці конституційності Указу Президента Російської Федерації» від 02.10.1996 року № 1412 «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента Російської Федерації» [11]. Приводом для розгляду питання про конституційність цього президентського Указу став запит Державної Думи, в якому вона висловлювала сумнів щодо можливості наділення Адміністрації глави держави низкою повноважень, які, на погляд парламентарів, є виключною прерогативою самого Президента, а в певних випадках - Федеральних Зборів і Уряду [12, с. 39]. Однак поки йшло підготовче провадження у справі, 15.04.1997 року Президент Російської Федерації змінив більшість спірних положень Указу, а тому парламент відкликав свій запит. Попри те, Конституційний Суд, виносячи суто процесуальний акт, встиг «мимохідь» вказати, що статус Адміністрації Президента як державного органу ґрунтується на тих положеннях президентського указу, що «носять загальний характер, і їх реальний зміст визначається повноваженнями, якими наділена Адміністрація». Таким чином і з'явилась думка, що апарат президента є не органом державної влади, а державним органом. Різниця між двома поняттями полягає в тому, що «державні органи, здійснюючи владні повноваження, не наділені правом прийняття правових актів зовнішньої дії» [15, с. 18]. Такі погляди не мають під собою достатнього теоретичного обґрунтування, і їх поширення призводить до плутанини як у конституційному законодавстві, так і при реалізації приписів Основного закону. Що стосується взаємовідносин уряду і апарату глави держави, то безпідставна абсолютизація і розширення повноважень останнього

стає причиною виникнення дублювання функцій цих двох інституцій та зменшення ролі та значення уряду в здійсненні виконавчої влади.

Отже, практика зарубіжного конституціоналізму свідчить, що, чим більш чітко на законодавчому рівні розподілені повноваження між урядом та главою держави (особливо за умов змішаної форми правління), тим ефективнішою є взаємодія цих двох вищих державних інституцій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В. Б. Відповідальність уряду перед парламентом у системі "стримувань" і "противаг" / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2005. - № 2 (40). - С. 5-16.
2. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / В. Авер'янов // Право України. - 2003. - № 9. - С. 24-30.
3. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики / С. К. Бостан. - Запоріжжя: Юрид. ін-т, 2005. - 540 с.
4. Демишель А. Институты и власть во Франции / Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. / А. Демишель. - М.: Прогресс, 1977. - 232 с.
5. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова / В. Б. Авер'янов. - К.: Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.
6. Жук Н. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до рівноваги : монографія / Наталія Жук. - Х.: Харків юридичний, 2007. - 242 с.
7. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова / Л. А. Окуньков. - М.: Изд. группа "НОРМА-Инфра-М", 1999. - 816 с.
8. Конституционное право: словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков / В. В. Маклаков. - М.: Юристъ, 2001. - 559 с.
9. Конституция Республики Кипр: от 16.08.1960 г. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://clin.iatp.by/constitution/zapad>
10. Крутоголов М. А. Президент Французской Республики: правовое положение / М. А. Крутоголов. - М.: Наука, 1980. - 336 с.
11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации "О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 02.10.1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»: от 29.05.1997 г., №55-О: [Електронний ресурс] : Режим доступу : [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_4gX6nili/PILOT/main.htm](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_4gX6nili/PILOT/main.htm).
12. Президент - правительство - исполнительная власть / Под ред. И. Шаблинского / И. Шаблинский. - М., 1997. - 68 с.
13. Сахаров Н. Соотношение полномочий между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации: правовые нормы и практика российской государственности / Н. Сахаров // Президент - Правительство - Исполнительная власть: российская модель / Под ред. И. Шаблинского / И. Шаблинский. - М., 1997. - 176 с.
14. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / С. Г. Серьогіна. - Х.: Ксилон, 2001. - 280 с.
15. Скрыпников Н. Н. Конституционно- правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации: ав-тореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / Н. Н. Скрыпников. - Челябинск, 2005. - 26 с.
16. Суворов В. Н. Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений / В. Н. Суворов // Труды Моск. юрид. академии: сб. статей. - М.: Юристъ, 1999. - С. 3-26.
17. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодыка. - Х.: Факт, 2000. - 608 с.
18. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. - 3-е изд. - М.: Юристъ, 2001. - 610 с.

19. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. - 4-те стереотипне видання. - К.: АртЕК, 2001. – 264 с.