

**Юридичні науки**

УДК 341.211/.214

**Машталір Христина Віталіївна**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри права,  
Львівський національний університет  
ветеринарної медицини та біотехнологій  
імені С. З. Гжицького

**Машталир Кристина Витальевна**

кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры права,  
Львовский национальный университет  
ветеринарной медицины и биотехнологий  
имени С. З. Гжицкого

**Mashtalir Khristina V.**

PhD in Law,  
Senior Lecturer of the Department of Law,  
Lviv National University of Veterinary  
Medicine and Biotechnologies named  
after S. Z. Gzhytskyi

**ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ УРЯДУ В ІТАЛІЙСЬКІЙ  
РЕСПУБЛІЦІ**

**К ВОПРОСУ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРАВИТЕЛЬСТВА В  
ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

**THE QUESTION OF THE LEGAL STATUS OF THE GOVERNMENT  
OF THE ITALIAN REPUBLIC**

**Анотація.** У статті проведено правовий аналіз структури та безпосереднього функціонування виконавчої влади та її органів на прикладі Італії.

**Ключові слова:** Італійська республіка, уряд, виконавча влада, держава, державне управління.

**Аннотация.** В статье проведен правовой анализ структуры и непосредственного функционирования исполнительной власти и ее органов на примере Италии.

**Ключевые слова:** Итальянская республика, правительство, исполнительная власть, государство, государственное управление.

**Summary.** The article analyzes the legal structure and the direct functioning of executive power and its agencies on the example of Italy.

**Key words:** Italian Republic, the government, the executive power, the government, public administration.

**Постановка проблеми.** Однією з основних властивостей демократичного суспільства виступає поділ влади. Тобто існує чіткий розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, і істотним є те, що ці три гілки влади однакові, рівнозначні за правовою силою, використовуючи систему стримувань і противаг по відношенню один до одного, не допускати домінування однієї з них. Опираючись на конституційні норми взаємне обмеження власних повноважень забезпечує раціональне та злагоджене вирішення основних питань державної політики. Зупиняючись на прикладі виконавчої гілки влади через власні органи, вона безпосередньою реалізує практичне втілення правових норм, прийнятих законодавцем. Тобто така її діяльність має опиратися тільки на закон та здійснюватися в його рамках.

Тому зупиняючись в своєму дослідженні на конкретно виконавчій гілці влади Італії, проведемо чіткий правовий аналіз її структури та діяльності, як окремого інституту правової системи Італії, щоб в процесі дослідження виділити її особливості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізуючи структуру та функціонування виконавчої влади Італії, звернемо увагу перш за все на першоджерела з цієї проблематики, тобто на дослідженнях італійських науковців, що безпосередньо займалися аналізуванням та дослідженням державної влади. До них віднесемо: А. Пальмієрі, Л. Сальвіні, Ф. Вентурі, Ч. Беккарія, С. Родота, Л. Россіні та інші.

Що стосується вітчизняних дослідників з цього питання, то аналізом побудови та діяльності виконавчої системи влади в цілому займалися такі вчені, а саме: І. Марочкін, В. Смолій, М. Варварцев, А. Муха, М. Дзюба, Ю. Ковбасюк, Л. Примаченко та інші.

З цього вище зазначеного переліку науковців, бачимо наукову зацікавленість щодо дослідження системи державної влади Італійської Республіки. Виконавча влада виступає як окрема, самостійна гілка влади в державах демократичного спрямування, а тому закономірно є цікавим об'єктом для наукового дослідження.

**Метою статті** є проаналізувати закордонний досвід побудови та функціонування виконавчої системи на прикладі Італійської Республіки. У відповідності до мети поставлені наступні завдання:

- дослідити структуру уряду Італії;
- проаналізувати роль та місце урядової гілки влади в державному управлінні;
- охарактеризувати діяльність посадових осіб виконавчої влади Італії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Актуальність дослідження іноземного досвіду побудови державної влади зумовлена насамперед інтеграційними процесами, що постійно зростають в нашій

державі, входження до різноманітної кількості міжнародних організацій та безперервний курс на євроінтеграцію. Тому першочерговим завданням перед українського державою стоїть ознайомлення та дослідження закордонного досвіду на прикладі демократично розвинених європейських держав. В даному дослідженні зупинемося на прикладі Італії, а саме звузимо аналіз до структури та функціонування її уряду. На цьому прикладі зауважимо, що в даній країні існує злагоджений механізм реалізації поділу державної влади, в якому спостерігаємо незалежність та самостійність в роботі, але водночас і тісну, відпрацьовану взаємодію.

Розпочинаючи свій аналіз із законодавчого рівня, перш за все звернемося до Конституції, як основного закону будь-якої демократичної держави. В італійській Конституції, хоча чітко і не прописаний принцип поділу влади, але все ж розмежовані три основні напрямки державної діяльності: законодавча влада належить парламенту й обласним радам у межах їхньої компетенції; виконавча влада є прерогативою Президента Республіки, міністрів і органів виконавчої влади областей, провінцій і комун та судова влада входить до компетенції різних судових органів, включаючи Конституційний суд. Безпосередньо зупиняючись на системі виконавчої влади то її в Італії здійснює Рада міністрів, яку очолює голова Ради міністрів.

В Конституції цьому елементу державної влади присвячена глава III під назвою “Уряд”, розділ I цієї глави про Раду міністрів регламентує наступне: “Стаття 92: Уряд Республіки складається з Голови Ради і з міністрів, які разом утворюють Рада міністрів. Президент Республіки призначає Голову Ради міністрів і, за його пропозицією, міністрів.

Стаття 93: Голова Ради міністрів і міністри до вступу на посаду приводяться до присяги Президентом Республіки.

Стаття 94: Уряд повинен отримати довіру обох палат.

Кожна палата надає довіру чи відмовляє в ньому шляхом

мотивованої резолюції, прийнятої поіменним голосуванням. Не пізніше десяти днів після сформування Уряд представляється палатам для отримання довіри. Голосування однієї або обох палат проти будь-якого пропозиції Уряду необов'язково має наслідком його відставку. Резолюція недовіри повинна бути підписана не менш як однієї десятої членів палати і не може бути поставлена на обговорення раніше ніж після закінчення трьох днів з моменту її внесення.

Стаття 95: Голова Ради міністрів керує загальною політикою Уряду і несе за неї відповідальність.

Він підтримує єдність політичного і адміністративного напрямків, заохочуючи і координуючи діяльність міністерств. Міністри колегіально відповідальні за дії Ради міністрів, індивідуально – за дії своїх відомств. Закон передбачає організацію Президії Ради, а також число, функції та організацію міністерств [1, с. 423-450].

З вище зазначено може стверджувати, що уряд в державно-політичному житті Італії виконує роль вищого органу виконавчої влади, що забезпечує функціонування всієї політичної та адміністративної системи держави. Тобто, на державному рівні на уряд покладені різноманітні виконавчі повноваження, які конституційно віднесені лише до його компетенції.

Формування уряду відбувається наступним чином: він призначається Президентом республіки після обговорень консультативного характеру з лідерами партійних фракцій у палатах і їхніми головами. Тому його призначення цілком залежить від палат уряду, а точніше – від співвідношення політичних сил у них. Внаслідок цього уряд вважається сформованим, якщо протягом десяти днів після свого створення отримає довіру Палати депутатів і Сенату. Здійснюється висловлювання Палати щодо програми уряду і щодо його складу. Відповідальність за державну політику уряду покладена на Голову Ради, а міністри в свою чергу

колективно відповідальні за дії Ради міністрів і індивідуально - за дії своїх відомств.

Практично виконавча влада розподіляється між центральними органами, які представлені Радою міністрів, профільними міністерствами та допоміжними інституціями, а також органами виконавчої влади на місцях - на рівні регіону, провінції та комуни. Статус центральних органів виконавчої влади регулюються конституцією.

Це саме стосується і більшості областей, владні повноваження яких визначаються конституційними нормами. Винятком є 5 областей: Сицилія, Сардинія, Валле-д'Аоста, Трентіно-Альто-Адідже, Фріурі, Венеція-Джулія. Маючи широку автономію, ці області наділені правом ухвалювати власні статути, які регулюють їх становище в системі органів виконавчої влади.

Функції між центральними та місцевими органами влади розмежовуються. До компетенції останніх відносять:

- визначення кордонів між територіальними одиницями муніципальних утворень;
- містобудування;
- організацію роботи місцевої, міської та сільської поліції;
- благоустрій територій муніципальних утворень;
- організацію готельної справи та туризму;
- сільське господарство;
- організацію роботи закладів культури і дозвілля.

Повноваження центральних органів виконавчої влади є більш широкими і регулюються виключно основним законом країни [2, с. 17-18].

Центральна влада в італійських провінціях представлена так званими префектами, які є елементами системи міністерства внутрішніх справ. На них покладена відповідальність за безпеку і громадський порядок. На рівні комун функціональним представником центральної влади виступає синдика, який, хоч і обирається населенням комуни, але обов'язково складає

присягу префекту як представнику державної влади. Синдика обов'язково зобов'язаний інформувати префекта про стан громадського порядку на відведеній йому території, а також вести чіткий реєстр виборців, актів цивільного стану, військовозобов'язаних і т.д.

За статтями 76 і 77 Конституції Італії, Уряду може бути делеговане здійснення законодавчої функції, якщо при цьому будуть визначені принципи і керівні критерії делегування, обмежено його час і встановлені предмети. Без делегування з боку палат Парламенту Уряд не може видавати декрети, які мають силу звичайного закону. Уряд виступає із законодавчими ініціативами, забезпечує прийняття законів і декретів. На особливу увагу заслуговує можливість здійснення урядом прямих законодавчих функцій відповідно до цих статей Конституції. У випадках необхідності і терміновості уряд під свою відповідальність приймає тимчасові положення, що наділяються силою закону. Однак такі термінові декрети повинні бути представлені в той же день в Парламент для їх подальшого затвердження [3, с. 103].

Детальніше зупинемо свою увагу на структурі італійського уряду, а точніше на його безпосередніх представниках. Отже, Голова Ради Міністрів Італії (італ. *Presidente del Consiglio dei Ministri*) призначається на посаду президентом країни, вже за його пропозицією - міністрів.

Голова Ради Міністрів завідує діяльністю уряду та фактично виступає керівником держави, виконує представницькі функції від імені Італійської Республіки на зустрічах глав іноземних держав та урядів. Одним з його повноважень є також подання на затвердження президенту списку членів уряду. Його підписом фіксуються всі закони, які підписано президентом. Нормативно-правовим результатом його діяльності виступають декрети (рішення, ордонанси) і циркуляри.

Однак певна обмеженість повноважень Голови Ради міністрів в Італії полягає в тому, що він не має права звільнити з посади окремого міністра.

Певною мірою це пов'язане з тим, що голови ради міністрів в Італії змінюються дуже часто, так само як відбувається формальна зміна уряду, без заміни його голови. Але до прикладу, Альчіде де Гаспері, який займав цю посаду у 1945-1953 роках, формально очолював вісім різних урядів.

22 лютого 2014 Головою Ради міністрів Італії призначено Маттео Ренці.

Прямо в конституції вказівки щодо чіткого чисельного складу Ради міністрів чи структури інших центральних органів виконавчої влади немає. Але чітко відомо, що до складу уряду входять наступні особи:

- Голова Ради міністрів;
- Міністри, які очолюють певні відомства (міністерства закордонних справ, оборони, освіти тощо);
- Міністри без портфеля. Вони завідують міністерствами, які займаються вирішенням питань, в напрямку урядової діяльності.

Входячи до складу уряду його представники автоматично відмовляються від депутатських повноважень, але за конституційними нормами, перебування в парламенті не є обов'язковою умовою при призначенні на посаду міністра.

Уряд Італії має широку функціональну автономію і здійснює свої виконавчі повноваження у великому обсязі, ніж в аналогічних республіках парламентського типу. У зв'язку з цим в італійській конституційній доктрині звертається увага на те, що уряд в умовах слабкої президентської влади як би заповнює конституційну "політичну безвідповідальність" президента і бере на себе багато його повноваження. Саме в цьому сенсі розуміється, зокрема, ст.89 Конституції, згідно з якою ніякої акт президента недійсний, якщо він не контрасигнований головою Ради міністрів або міністрами, відповідальними за цей акт [4, с. 544].

Управління країною з боку уряду в цілому здійснюється відповідно до волі парламентської більшості, а саме ця діяльність полягає в



наступному: приймає і затверджує регламенти, виконує закони, декрети, різноманітні постанови в сфері державного управління, а також фактично призначаються чиновники та розпускаються палати. Тобто з цього вищезазначеного бачимо, що виконавча влада в Італії значно більше, ніж в інших демократичних країнах, залежить від волі парламенту. Це переважно спричинене престижем парламенту в суспільних колах за рахунок способу його формування (обирається шляхом загального обов'язкового голосування).

В Італії центральні та периферійні органи управління в якості своєї основи мають міністерства. Міністерства можуть бути згруповані по основним напрямкам державної політики:

- Міністерства, функції яких спрямовані на збереження і захист держави переважно засобами внутрішнього та міжнародного права, - міністерства внутрішніх справ, закордонних справ, юстиції, оборони;
- Відомства, чії функції пов'язані з фінансовими ресурсами, необхідними для функціонування держави: міністерство фінансів, казначейство, відомство економічного програмування;
- Міністерства, діяльність яких пов'язана з яким-небудь одним сектором народного господарства - міністерства сільського господарства і лісів, промисловості і торгівлі, зовнішньої торгівлі, туризму;
- Відомства, функції яких пов'язані з територією держави, її інфраструктурою та обслуговуванням - міністерства публічних робіт, транспорту і цивільної авіації, торгового флоту, пошти і телекомунікацій;
- Міністерства з переважанням функцій соціального характеру - міністерства освіти, праці та соціального забезпечення, гігієни та охорони здоров'я, культури і навколишнього середовища [5, с. 199].

Центральним міністерством, що прямо відповідає за розвиток

міжнародного співробітництва, є Міністерство закордонних справ та міжнародного співробітництва (італ. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale). Його функції нормативно регулюються Законом Італії № 109 від 23 квітня 2003 р., цим законом на МЗС здійснює представництво і захист інтересів держави на міжнародній арені, які прописані в статті 117 Конституції Італії (економічні, політичні, соціальні і культурні відносини із іноземними державами та міжнародними організаціями).

Що стосується рекомендацій Європейського Союзу, то згідно з ними Міністерство закордонних справ та міжнародного співробітництва виступає представником позиції Італії при здійсненні зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу, що чітко згадується у його директивах, і також в зовнішньо-економічній політиці Європейського Союзу та Європейських співтовариств. Співпраця Міністерства закордонних справ з міжурядовими організаціями здійснюється з метою розвитку та зміцнення ефективного співробітництва на багатосторонньому форматі. Посада міністра закордонних справ належить до структури Вищої ради оборони Італії.

В свою чергу, міністр оборони, відповідає за належний стан військової та цивільної оборони та встановлення чіткої ієрархії та дисципліни в армії. Міністерство внутрішніх справ Італії (італ. Ministero Dell'Interno) – урядовий орган, покликаний у свої діяльності представляє внутрішню політику Італії, опікуватися безпекою громадян і запобігання злочинним діям.

Міністерство юстиції Італії (італ. Ministero della Giustizia) здійснює виконавчий нагляд як за належними умовами у державних місцях позбавлення волі, так і за станом у них ув'язнених шляхом тісної взаємодії у своїй діяльності з національною пенітенціарною системою, займається інститутами усиновлення, надає консультації президента країни щодо

помилування окремих осіб.

Наступне місце з переліку італійських міністерств займає міністерство економічного розвитку (італ. Ministero dello Sviluppo economico), його безпосередні функції полягають в регулюванні виробництва, всієї сфери економічної діяльності, енергетичних питань і використання мінеральних ресурсів, також дане міністерство завідує сферою телекомунікацій, питаннями туризму і пошуками інноваційних стимулів для розвитку бізнесу.

Повертаючись до керівного інституту уряду Італії – Голови Ради Міністрів, то варто згадати про ще одне з його повноважень на цій посаді, а саме право створювати спеціальні комітети міністрів, які в свою чергу можуть користуватися послугами експертів у ході здійснення своєї діяльності. Комітети міністрів попередньо розглядають питання, які відносяться до спільної діяльності, висловлюють власне бачення стосовно вирішення важливих проблем, які необхідно виносити на розгляд уряду.

Що стосується заступників міністрів, що безпосередньо входять до складу уряду, то вони представлені секретарями зі зв'язків з парламентом. Їхні функціональні обов'язки полягають в участі у дискусіях, чітка робота тільки відповідно до вказівок міністра, який персонально відповідає за діяльність свого відомства і з нормативно-правової точки зору самостійно визначає коло повноважень заступника шляхом видання декрету. У призначенні заступників міністра на посаду шляхом видання декрету бере участь також Президент, але все ж їхні кандидатури голова уряду має узгодити з відповідним міністром.

Структурними підрозділами будь-якого міністерства виступають генеральні дирекції, повноваження яких зафіксовані на законодавчому рівні. Тобто для всіх міністерств побудовані за такою організаційною моделлю: генеральні дирекції підрозділяються на відділи та секції, а очолюють їх генеральні директори. У деяких міністерствах (оборони,

міжнародного співробітництва і фінансів) існує посада генерального секретаря з координаційними повноваженнями. Здійснення управління цим персоналом покладено на Адміністративну раду очолювану міністром, до складу якого входять представники профспілок та генеральні директори. Функціональна робота органу зводиться до прийняття рішень про оголошення конкурсу для заміщення вільних вакансій і просування по державній службі. У кожному міністерстві діє також дисциплінарна комісія, яка займається підготовкою матеріалів і надає юридичні консультації щодо застосування тих чи інших заходів дисциплінарного характеру. Зокрема, в італійських міністерствах діє центральна бухгалтерія, яка підпорядковується головній бухгалтерії. Діють також допоміжні підрозділи – бібліотека, архів, бюро обробки електронних даних.

Варто також приділити увагу інституту Президента Італії (італ. *Presidente della Repubblica Italiana*) який має пряме та безпосереднє відношення до формування уряду. За Конституцією Італійської Республіки статус президента характеризується парламентською формою правління цієї держави. Головним законом держави передбачено непрямий порядок обрання президента. Тобто, обрання Президента доручено парламенту, яке відбувається на спільному засіданні, в якому беруть участь дві палати парламенту та по три представники від кожного регіону. Регіон Валле-д'Аоста надсилає лише одного представника. Обрання проводиться таємним голосуванням кваліфікованою більшістю тобто, необхідна 2/3 голосів. Главою держави переважно стає, відомий політик загальнонаціонального рівня, якому висловлюють довіру парламент та громадяни.

Термін перебування президента на посту в Італії – 7 років.

Президентом може бути обраний будь-який громадянин, якому на момент обрання виповнилося 50 років, також подані до Конституції Італії

нові поправки, згідно з якими віковий ценз кандидата в президенти може бути знижений до 40 років, але поки що вони ще не набрали чинності. Пост глави держави за італійським законодавством є несумісний з якою-небудь іншою державною посадою. Президент Італії відповідно до законодавства Італії є главою держави та представником нації на міжнародній арені.

Від 3 лютого 2015 року посаду президента Італії займає Серджо Матарелла.

До його безпосередніх функцій на цій посаді можна віднести наступні:

- Він призначає вибори до палат парламенту і визначає день першого засідання;
- Направляє послання палатам, санкціонує подання їм урядових законопроектів;
- Видає декрети, що мають силу закону, і регламенти, призначає народний референдум у випадках, передбачених Конституцією;
- Призначає народний референдум у випадках, передбачених Конституцією;
- В законодавчій області президент промульгує (оприлюднює) прийняті парламентом закони, видає схвалені урядом декрети, які мають силу закону;
- Президент Італії акредитує і приймає дипломатичних представників іноземних держав, ратифікує міжнародні договори;
- Президент є головнокомандувачем збройних сил та головує в Раді оборони і Вищій раді магістратури [6].

Конкретно зупиняючись на нашій проблематиці, то, що стосується сфери функціонування уряду, то тут президент має також низку повноважень, а саме: призначає голову Ради міністрів, який прирівнюється до посади прем'єр-міністра. У випадках припинення роботи уряду шляхом проведення низки консультацій президента республіки з політичною елітою та лідерами

політичних партій може бути обрана особа, яка отримує підтримку парламенту. Така особа в свою чергу, обов'язково має здобути прихильність більшості політичних партій, але механізм впливу президента в цьому питанні зводиться до мінімуму.

**Висновки.** Італійська Республіка будучи членом Європейського Союзу займає активну позицію співпраці щодо налагодження міжнародного співробітництва. Завжди відкрита для розширення зв'язків з країнами, що проголосили свою незалежність, і одна з перших 28 грудня 1991р. визнала суверенітет України, а вже 16 березня того ж року відкрила у Києві консульство своєї країни. Що стосується подальших міждержавних взаємин України та Італії, то у травні 1995 р. було підписано Договір про дружбу і співробітництво між обома країнами, який передбачає значне розширення економічних зв'язків. Найновіші контакти урядів обох держав спостерігаємо у підписанні Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Італійської Республіки про взаємне визнання та обмін посвідчень водія, що датується 11 листопада 2015 року. Процес інтеграції України до європейської спільноти потребує перш за все злагодженості роботи всіх гілок державної влади України відповідно до вимог європейських стандартів.

Як і більшість європейських країн, Італія з точки зору урядової системи характеризується чітко визначеною ієрархічною структурою. Будучи парламентською республікою, уряд країни формується на підставі результатів виборів до Палати депутатів. Згідно з Конституцією, Президент Італії призначає Голову Ради Міністрів і за його пропозицією міністрів (ч. 2 ст. 92). На відміну від інших країн ЄС підтримку з боку парламенту повинен отримати весь склад уряду, а не лише його голова (ч. 1 ст. 94). Рада Міністрів як основний структурний елемент уряду визначає загальну політику державного управління та основні напрямки його діяльності, моделює політичний курс держави спільно з парламентом

країни. Колегіальність роботи застосовується щодо програмних зобов'язаннях, проектів міжнародних договорів, військових і політичних угод, зовнішньополітичного курсу та відносин з Європейським Союзом.

### **Література**

1. Конституция Итальянской Республики / Пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза; Под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М.: Изд. гр. ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 423–450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://italia.ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki> .
2. Система державного управління Італійської Республіки : досвід для України / уклад. : Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, Л. В. Примаченко. – К. : НАДУ, 2012. – 48 с. – (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).
3. Іноземне конституційне право: [підручник] / За ред. В. в. Маклакова.- М. : Юрист, 1996.
4. Конституційне право зарубіжних країн: [підручник для вузів] / За заг. ред. чл.-кор. РАН, проф. М. в. Баглая, д. Ю. н., проф. Ю. і. Лейбо і д. Ю. н., проф. Л. м. Ентіна.-М. : Видавництво НОРМА, 2003.
5. Юрківський В.М. Країни світу / В.М. Юрківський. - К. : Либідь, 2001. - 365 с.
6. Офіційний сайт президента Італії. – Режим доступу: <http://www.quirinale.it/>.
7. Валіжі С. Рим і Ватикан / С. Валіжі. - Рим : Плурігре. - 127 с. - Італія.
8. Офіційний сайт уряду Італії. – Режим доступу: <http://www.governo.it/> .
9. М.М. Варварцев.. ІТАЛІЯ, Італійська Республіка // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во “Наукова думка”, 2005. – 672.