

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ВИЩОГО РІВНЯ У КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ



П. Д. Петренко
кандидат юридичних наук

Євроінтеграційний курс України обумовлює необхідність приділення уваги дослідженню питань організації діяльності органів виконавчої влади в країнах – членах Європейського Союзу. Адже такий аналіз дозволяє виокремити єдині стандарти чи окремі приклади позитивного досвіду в такій організації, які, можливо, будуть використовуватися при формуванні концепції реформування чи вирішення окремих питань трансформації системи органів виконавчої влади в Україні.

Метою цієї статті є визначення деяких особливостей організації діяльності органів виконавчої влади вищого рівня в країнах – членах Європейського Союзу (далі – ЄС). Для досягнення цієї мети до-

цільним вбачається встановлення рівнів систем органів виконавчої влади в країнах – членах Європейського Союзу; визначення структур, що входять до вищого рівня вказаних систем, їх характеристики за назвами, напрямками діяльності, обсягом повноважень; встановлення факторів, що впливають на специфіку взаємодії елементів органів виконавчої влади вищого рівня з елементами інших гілок влади.

Перш за все, слід відзначити, що система органів виконавчої влади країн – учасниць ЄС та особливості взаємодії окремих її елементів завжди залежать від форми держави, що і обумовлює особливості їх структури та специфіку суб'єктного складу відповідної системи.

Водночас є певні єдині організаційні характеристики, що притаманні усім або більшості з країн. Так, наприклад, на загальнодержавному рівні, не зважаючи на відмінності термінологічного вжитку, як правило, створюється уряд та інші центральні органи виконавчої влади, при цьому назва уряду – вищого органу у системі органів виконавчої влади, його організація, повноваження і порядок діяльності визначаються Конституцією і законодавством окремої країни [1, с. 256]. Офіційні найменування найрізноманітніші: Уряд (Німеччина, Чехія), Рада Міністрів (Бельгія, Італія), Кабінет Міністрів (Латвія), Державна рада (Швеція). У Франції у Кабінеті Міністрів головує Пре-

зидент, в Уряді (фр. Gouvernement) – Прем'єр-міністр. Це залежить від того, хто з них збирає Уряд. Уряд забезпечує проведення внутрішньої і зовнішньої політики, охорону конституційного ладу і встановленого правопорядку. Уряд наділений широкими виконавчо-розпорядчими повноваженнями [2, с. 187, 238].

Як правило, уряд здійснює загальне керівництво державними (публічними) справами, забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй [3, с. 33-34]. Його виконавча діяльність є заснованою на законах оперативною, повсякденною реалізацією органами виконавчої влади завдань та функцій держави у сфері розвитку економіки, культури, соціального забезпечення та охорони здоров'я, транспорту та зв'язку, охорони громадського порядку тощо [4, с. 162]. З цього приводу І. А. Василенко вказує, що первинна функція більшості урядових бюро в західних країнах з числа основних напрямів діяльності державного адміністрування може бути визначена просто як виконання і проведення в життя прийнятих законів і політики, що проголошується виконавчою владою. Це і є власне адміністрування. «Адміністрація є втіленням суспільної політики, і оскільки вона виконує політичні рішення, до її функції входить і розробка принципів управління», – доходить висновку науковець [5, с. 82-83].

Проте виконавча влада не вичерпується лише «виконанням законів». Вона покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, здійснювати поточне управління, розпорядчу діяльність [4, с. 33-34]. На уряд покладається забезпечення охорони правопорядку, гарантування прав і свобод людини, захист зовнішніх інтересів держави, здійснення економічної, соціальної та інших функцій у сфері державного управління [3, с. 169].

При цьому не можна заперечувати, що уряд відповідальний також за формування державної політики. Ні в одній державі не існує такого стану речей, згідно з яким питання державної політики, тобто напрямів розвитку суспільства, визначалися, наприклад, самостійно парламентом. Парламент просто не в змозі вирішувати такі питання. Наприклад, у Великій Британії самі депутати стверджують, що розробка законів взагалі не є функцією парламенту. Уряд зобов'язаний підготувати проект, а парламент, розглядаючи його, вирішує: відповідає цей проект інтересам суспільства чи ні, і тоді, відповідно, – схвалює чи відхиляє його. Така тенденція до більш пасивної ролі парламентів у законотворчому процесі спостерігається у багатьох країнах і фактично є домінуючою в європейській практиці [6, с. 67].

Органи виконавчої влади нерідко виходять за межі виконавчо-розпорядчої діяльності, вони володіють самостійними нормотворчими повноваженнями й видають велику кількість нормативних актів, які регулюють важливі сфери життя суспільства і держави. Більше того, у ряді країн уряд наділено надзвичайними повноваженнями – у парламентарних державах у випадку внутрішніх або зовнішніх загроз уряд має право оголошення надзвичайного чи воєнного стану тощо [3, с. 162, 170]. З цією метою з усіх питань своєї компетенції уряд видає нормативно-правові акти (укази, розпорядження тощо), що мають підзаконний характер. Найбільш важливі рішення, що породжують юридичні наслідки і відповідальність за їх виконання, уряд видає у вигляді регламентарних актів [4, с. 33-34].

У деяких європейських країнах (Велика Британія, Франція, Італія, Іспанія, Швеція) практикується делегування парламентом уряду права самостійно приймати нормативні акти, які мають силу законів [7,

с. 82-92]. Таким чином, крім, власне регламентарної влади, уряд може мати право на видання актів делегованого законодавства [4, с. 33-34]. У деяких країнах така практика передбачається на випадок запровадження надзвичайного стану, але в багатьох країнах ця можливість є припустимою і в звичайний, мирний, час тому, що це ефективно. Уряд як невелика кількість поінформованих людей може ефективніше, швидше і якісніше приймати рішення. Але механізм делегування використовується в тих країнах, де парламент довіряє урядові і переконаний, що повноваження будуть використовуватися в інтересах суспільства [8, с. 272-273]. За визначенням С. В. Сороки, залежно від способу закріплення в конституціях країн ЄС делегування законодавчих повноважень зарубіжні країни можна розділити на три групи: 1) країни, в яких прямо не визначено відношення до делегованого законодавства (Великобританія, Бельгія, Данія); 2) країни, Основний Закон яких не передбачає законодавчу діяльність уряду (Литва, Чехія, Словаччина, Болгарія, Угорщина); 3) країни, в яких конституції санкціонують законодавчу діяльність уряду і досить чітко регламентують цей процес (Франція, Італія, Іспанія, ФРН, Португалія, Румунія, Хорватія) [9, с. 56].

Уряд здійснює контрольні функції (в тому числі і за парламентом у президентських республіках), складає і забезпечує виконання державного бюджету, розробляє і представляє парламенту проекти законів та ін. У законодавчій сфері – у більшості держав (за винятком президентських республік) він має право законодавчої ініціативи. У парламентарних монархіях і республіках уряд зазвичай володіє правом скликання надзвичайних сесій і дострокового розпуску парламенту (Нижньої палати) [3, с. 170]. Наприклад, у Великобританії виконавча влада та адміністратори

наглядають за повсякденними діями своїх департаментів; високі адміністративно-посадові особи допомагають розробляти пропонувані законопроекти так само, як допомагають своїм міністрам відповідати на запитання членів парламенту. Оскільки Великобританія (на зразок Франції) частково зберегла державний сектор в економіці, то такі важливі галузі, як сталеливарні заводи, шахти, залізниці, телеграфні і телефонні лінії, управляються урядово-контрольованими корпораціями, які виконують політичні рішення [5, с. 83-84].

Уже йшлося про те, що обсяг виконавчо-розпорядчих повноважень уряду та взаємодія його з іншими структурами виконавчої влади визначається, перш за все, особливостями форми певної держави. Наприклад, Франція сьогодні – це республіка з сильною біцефальною виконавчою владою, носіями якої виступають президент і уряд (Рада Міністрів). Разом вони утворюють центральну виконавчу владу. Уряд Франції є колегіальним органом. Структура уряду конституційними нормами жорстко не визначена, тому питання його організації вирішується кожного разу при формуванні нового уряду або при його реорганізації [2, с. 237-239].

До повноважень уряду в галузі управління входить погодження, координація та спрямування діяльності усіх центральних органів виконавчої влади [3, с. 170].

Що стосується такої функції урядової бюрократії, як обслуговування, то багато урядових агентств спеціально створені для обслуговування населення (або специфічних груп населення). Наприклад, у Великобританії більша частина заходів по охороні здоров'я фінансується урядом. У Швеції та Німеччині уряд надає розширену допомогу в працевлаштуванні і знаходженні робочих місць [5, с. 83]. І в ряді країн велика увага на сьогодні приділяється саме реалізації цього напрямку

діяльності органів виконавчої влади. При цьому окремо зауважимо, що у багатьох країнах Заходу проблема обслуговування, підвищення якості публічних послуг, які надаються органами влади, тісно пов'язана з оновленням і вдосконаленням роботи урядів цих країн. Наприклад, у 1991 р. у Великобританії було розроблено концепцію Хартії громадян – 10-річної програми, що мала на меті підвищення стандартів якості й корисності державних послуг, удосконалення процесів їх організації, розподілу і надання. У 1997 р. ця програма була включена британським Урядом як складова частина масштабної програми вдосконалення діяльності системи виконавчої влади. Ще одним британським проектом у цій сфері є Біла книга «Модернізація уряду», яка опублікована у березні 1999 р. і є довгостроковою програмою реформування державного управління у Великій Британії. Британська програма «Хартія громадян» встановила головні принципи функціонування державних установ і організацій, що надають послуги громадянам, а також зобов'язання урядових органів у сфері організації, розподілу й надання адміністративних послуг. Ці принципи включають чіткі стандарти якості таких послуг, достовірність і повноту наданої інформації, надання консультацій і роз'яснень, а також їхню корисність, своєчасність і ефективність тощо [10].

Керівництво урядом залежить також від форми держави. Як правило, в президентських і напівпрезидентських республіках створюються спеціальні посади прем'єр-міністрів, ради міністрів та інші (Єгипет, Румунія тощо). Посада прем'єр-міністра відокремлена від посади глави держави (президента), до нього переходять певні функції виконавчої влади глави держави, але фактично останній залишається головним керівником уряду [3, с. 163]. Коли ж мова іде

про парламентські республіки чи парламентсько-президентські, то глава держави бере участь у формуванні уряду [2, с. 187], але очолює уряд інша особа – це або Прем'єр-міністр (наприклад, у Франції), або Голова уряду (наприклад, у Іспанії), або голова Ради Міністрів (наприклад, Італія, Швеція), або Канцлер (ФРН, Австрія), або існує інша назва цієї посади. У федеративних державах виконавчу владу в суб'єктах федерації виконують голови суб'єктів федерації. Місцеві уряди формуються законодавчими зборами суб'єктів федерації. Обираються або призначаються губернатори областей, в адміністративно-територіальних одиницях – керівники областей, районів, префекти, комісари та інші представники глави держави та уряду [3, с. 163].

Голова уряду, як правило, відповідно до конституційних норм, безпосередню відповідає за всю роботу системи органів виконавчої влади. У межах конституційних повноважень він готує і видає підзаконні акти, особливі положення про службу для окремих міністерств, координує діяльність міністерств, бере участь у призначенні вищих посадових осіб. Згідно з рішеннями президента і прем'єра відбуваються призначення всього керівного складу міністерств, аж до начальників відділів [11, с. 37]. Наприклад, Федеральний канцлер (Bundeskanzler) є головою Федерального уряду Німеччини. У його компетенцію входить призначення федеральних міністрів та визначення політичного курсу уряду. Бундесканцлер обирається Бундестагом (парламентом Німеччини) строком на 4 роки і може бути зміщений з посади до закінчення терміну повноважень тільки за допомогою механізму конструктивного вотуму недовіри. Федеральний канцлер головує у Федеральному уряді. Тільки він має право формувати уряд: відбирає міністрів і висуває обов'язкову для федерального президента

пропозицію про їх призначення або звільнення. Канцлер вирішує, скільки міністрів буде в уряді та визначає сферу їх діяльності. Федеральний канцлер визначає основні напрями політики уряду [12, с. 82-83]. У Польщі, котра насправді є парламентсько-президентською республікою, уряд має істотні, сильні конституційні позиції. Уряду в цій країні належать усі повноваження, які не закріплені з іншими конституційними органами [13, с. 38]. Значення посади Прем'єр-міністра Польщі у виконавчій гілці влади визначається його відповідальністю за склад Ради Міністрів, головуванням у Раді Міністрів та контролем над урядовою адміністрацією. Так, він призначає, за рекомендацією відповідних міністрів, дві категорії заступників міністрів – державних секретарів, заступників державних секретарів і голову державної служби [12, с. 112-113].

І в цьому контексті одразу слід відмітити взаємодію органів виконавчої влади між собою залежно від форми державного правління. У президентських і напівпрезидентських республіках Головою уряду (виконавчої влади) є президент, як виняток – віце-президент або адміністративний прем'єр-міністр. Створення або скасування посади останнього залежить цілком від президента, який передає йому частину своїх повноважень, як правило, соціально-економічного характеру. У класичних президентських республіках глава держави присутній на всіх засіданнях уряду (кабінету) і безпосередньо керує ним [2, с. 187]. Наприклад, згідно з Конституцією Польщі Президент Республіки та Рада Міністрів позиціонуються як дві основні складові виконавчої гілки влади. Проте в цьому відношенні Конституція наділяє Раду Міністрів більшими повноваженнями. Рада Міністрів, наприклад, здійснює керівництво всіма державними адміністративними органами, а Прем'єр-міністр визначений

як вища посадова особа щодо усіх державних адміністративних службовців [12, с. 110].

Главі Французької Республіки, а не Прем'єр-міністру належить вирішальна роль у формуванні уряду. Щодо Прем'єр-міністра, то він володіє достатніми повноваженнями. На нього покладено відповідальність за національну оборону, виконання законів, взаємодію з Парламентом. Акти уряду, які є за природою підзаконними, підлягають підписанню Президентом. Однак згідно з Конституцією у ряді випадків уряд уповноважений просити Парламент про дозвіл протягом обмеженого терміну здійснювати заходи, що зараховують до сфери законодавчого регулювання шляхом видання ордонансів (актів, що мають силу закону) [2, с. 238-239]. При цьому у Франції Конституція не розмежовує чітко повноваження Президента і Прем'єр-міністра. Через це нерідко виникає плутанина [14, с. 75]. І Президент, і Прем'єр-міністр керують адміністративним апаратом держави. Вони видають нормативні акти для забезпечення виконання законів і здійснення власних повноважень у сфері правотворчості; призначають вищих посадовців держави (міністрів, суддів, префектів, послів, директорів міністерств і державних компаній, ректорів тощо); координують діяльність міністерств і відомств і у разі потреби вирішують спори між ними [12, с. 45-46].

В цьому випадку мова іде про «дуалізм» виконавчої влади. Термін «дуалізм» щодо функціонування виконавчої влади вживають, зокрема, французькі автори, яким і належить пріоритет в його формулюванні. Як синонімічний використовують також термін «діархія» виконавчої влади. Водночас «подвійність» виконавчої влади навіть у розвинених країнах викликає сумніви [8, с. 137].

Окрім глави Уряду, до його складу входять заступники глави

уряду, міністри – керівники найбільш вагомих органів центральної адміністрації – міністерств з окремих галузей управління (фінанси, юстиція, збройні сили та ін.). Окрім міністрів, до складу уряду можуть також входити 1) державні міністри, які можуть бути вищі за рангом за звичайного міністра (Франція, Португалія) або мати нижчий статус (Великобританія); 2) статс-секретарі, що можуть займати посаду заступника міністра або відповідають за певну сферу роботи у департаменті; 3) інколи призначаються при прем'єр-міністрі або президенті парламентські секретарі – основним їх завданням є забезпечення взаємозв'язку уряду із парламентом (Великобританія); 4) представники нижчестоящих адміністрацій – очолюють органи виконавчої влади на місцях (областях, районах тощо); 5) міністри без портфелів – вони не очолюють відомства, але на засіданнях уряду мають право вирішального голосу, іноді виконують окремі доручення глави уряду, координують роботу групи міністрів [3, с. 166]. Наприклад, на сьогодні до складу Ради Міністрів Польщі входять: Голова Ради Міністрів, тобто Прем'єр-міністр; заступник (заступники) Голови Ради Міністрів (заступники Прем'єр-міністра). Вони можуть поєднувати свою посаду з посадою міністра; міністри, кожний з яких повинен здійснювати керівництво певного урядового відомства або виконувати завдання, поставлені перед ним Прем'єр-міністром. Конституцією передбачені посади міністрів без портфелів; голови комітетів (передбачені нормативним законодавством) також можуть входити до складу Ради Міністрів [12, с. 110-111].

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що уряд, за відмінності назв в окремих державах, є органом вищого рівня виконавчої влади в країні. Уряд для створення умов реалізації своїх

завдань, наданих йому основних функцій та повноважень, має відповідний апарат. Щодо специфіки взаємодії органів виконавчої влади країн-учасниць ЄС, то вона обумовлена, перш за все, формою держави. Зокрема, в президент-

ських та напівпрезидентських республіках головою виконавчої влади є президент, який відіграє провідну роль у прийнятті рішень з відповідних питань. Керівні повноваження розподіляються між головою держави та головою

уряду. Незалежно від форми держави суб'єкти центрального рівня системи органів виконавчої влади керують та здійснюють контроль за функціонуванням органів, що реалізують виконавчу владу на місцевому рівні. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Гошовський В. С. Правові засади організації та функціонування системи органів виконавчої влади / В. С. Гошовський // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 255-260 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
2. Конституционное право зарубежных стран / О. В. Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, А. В. Малько ; под общ. ред. д. ю. н., проф. А. В. Малько. – М. : Норма, 2004. – 320 с. – (Серия учебно-методических комплексов).
3. Державне право зарубіжних країн (у схемах) : навч. посіб. / Б. В. Калиновський, О. Я. Лапка, Н. Я. Лапка, Т. О. Пікуля, Л. А. Івершенко, Л. М. Козодой, К. В. Тарасенко; за заг. ред. О. Я. Лапки. – К. : КНТ, 2012. – 528 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / За заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с.
5. Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Издательская корпорация «Логос», 2001. – 200 с.
6. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
7. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країни ЄС. Порівняльний аналіз / Пер з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
8. Виконавча влада і адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Голосніченко І. І. та ін.] ; За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
9. Сорока С. В. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу / С. В. Сорока // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2012. – Т. 181. – Вип. 169. – С. 54-62.
10. Жерліцин Д. К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції / Д. К. Жерліцин // Державне будівництво. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/5/03.pdf>
11. Олуйко В. Зарубіжний досвід організації державної служби / В. Олуйко, В. Саєнко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 34-39.
12. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 528 с. Бібліогр. в кінці тем.
13. Лемак В. Президент і Уряд у нетиповій моделі змішаної республіки в Україні: теоретичні і порівняльно-правові аспекти / В. Лемак // Вісник Центральної виборчої комісії. – №2 (8) 2007. – С. 33-39.
14. Административное право зарубежных стран / [Гудошников Л. М., Жданов А. А., Козырин А. Н., Пашенко Е. Г., Сюкияйнен Л. Р. и др.] ; Под ред. А. Н. Козырина. – М. : Спарк, 1996. – 229 с.