

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МОДЕЛЕЙ ФОРМУВАННЯ ПЕРСОНАЛЬНОГО СКЛАДУ УРЯДІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Серед усіх моделей публічної служби та різноманіття опрацьованих у їх межах способів призначення посадових осіб виокремлюються дві системи – політичних та кваліфікаційних призначень. Система політичних призначень характеризує процедури добору та розстановки політичних державних службовців, що здійснюються без конкурсного відбору, встановлення чітких кваліфікаційних вимог до осіб, які претендують на зайняття відповідних посад, без вивчення кандидатур спеціальними державними кваліфікаційними органами. Йдеться в першу чергу про формування персонального складу урядів. Спосіб призначення урядовців, як визнається у сучасній конституційно-правовій літературі, залежить здебільшого від форми правління держави [4, 5]. Специфічні риси його визначаються ступенем участі парламентів у цьому процесі. Це дозволяє говорити про дві основні моделі формування персонального складу урядів – позапарламентську і парламентську.

Перша з названих моделей застосовується у президентських та деяких змішаних республіках, а також абсолютних і дуалістичних монархіях. При моністичній виконавчій владі, що існує у президентських республіках, обраний президент одноосібно добирає членів свого уряду, як правило, з числа членів партії, яка перемогла на президентських виборах. Інколи, за умов національної кризи або серйозного внутрішнього розколу партії – «переможця», досить логічною виглядає практика «розширеного» персонального складу урядів за участю представників опозиційних діючому президентові політичних сил. Але навіть у цьому випадку такі члени уряду не можуть виробляти і реалізовувати власну політику управління – вони мають втілювати у життя політичну лінію президента і нести персональну відповідальність перед ним за управлінням дорученим сектором.

Позапарламентська модель формування персонального складу урядів матиме місце і в тих президентських республіках, де хоча формально-

¹ Асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

юридично і закріплюється участь парламентів у порядку призначення урядовців, але фактично є особистою прерогативою глави держави. Так, у США призначення голів виконавчих департаментів відповідно до розд. II ст. 2 Конституції 1787 року здійснюється президентом за «радою та згодою Сенату», який рідко відмовляє йому у такому санкціонуванні [1; с. 352–378]. Протилежна ситуація спостерігається у деяких змішаних республіках – хоча уряд формується главою держави у позапарламентський спосіб і не з числа парламентарів, але той має у питаннях добору кандидатур на відповідні посади враховувати розстановку політичних сил у парламенті.

Вказана модель формування персонального складу урядів характеризує також абсолютні та дуалістичні монархії. У першому випадку вона матиме виключний характер у зв'язку із відсутністю у державах даної форми правління колегіальних представницьких органів влади. В дуалістичних монархіях, не дивлячись на існування парламентів, ці органи жодного впливу на формування, склад та діяльність уряду не мають. Урядовці призначаються монархом, як правило, на підставі особистих заслуг, несуть перед ним відповідальність і можуть бути суміщені з посади за його власною волею.

Парламентська модель формування персонального складу уряду застосовується в державах з парламентарними та змішаною формами правління. Процедури призначення досить різноманітні, складні і варіюються від країни до країни. Характерною рисою виступає спосіб формування урядів на партійній основі з визначальною роллю парламенту і формалізованою роллю глави держави у цьому процесі. Останній не має права призначати урядовців за власною думкою, а зобов'язаний здійснювати призначення тих осіб, які користуються довірою і підтримкою депутатів, та відправити їх у відставку, як тільки вони втратять таку підтримку. Це визначає необхідність призначення міністрами представників партії (партій), яка має більшість місць у парламенті, а у багатьох країнах Європи – саме нижньої його палати. Така система має назву парламентської довіри і зазвичай оцінюється як така, що дозволяє забезпечити узгодженість, збалансованість функціонування законодавчої та виконавчої гілок влади, виключити можливість гострих політичних конфліктів у державному апараті. Разом з цим світова практика знає і приклади легальних виключень з такого порядку: зокрема, щодо необхідності парламентської довіри урядові виключенням виступають служ-

бові (позапартійні) уряди та уряди меншості, а щодо отримання підтримки нижньої палати парламенту – в деяких країнах вимагається підтримка й обох палат, перед кожною з яких уряд несе відповідальність. Такий порядок призначення урядовців має істотно посилювати взаємодію законодавчого та виконавчого органів державної влади та сприяти усталеній роботі уряду. Але практика інколи свідчить протилежне – простежується виключна нестабільність виконавчої влади, яка пояснюється не стільки жорсткістю парламентського контролю за діяльністю урядовців, скільки майже постійними політичними розбіжностями всередині парламентських та урядових коаліцій [1; с. 186].

В межах парламентської моделі призначення членів уряду можна виокремити декілька видів систем надання парламентської довіри. В залежності від суб'єкту отримання слід розрізняти системи загальної та виключної (вибіркової) довіри. У першому випадку довіра надається при призначенні усього складу уряду, в другому – лише його глави, найбільш характерним прикладом якої може виступати процедура призначення Федерального канцлера ФРН, який є єдиним членом уряду, що одержує парламентську довіру [1; с. 114–175]. Система виключної (вибіркової) парламентської довіри розглядається як прояв інституту раціоналізованого парламентаризму. Вона дозволяє посилити і консолідувати виконавчу владу. Члени уряду призначаються на посади і зміщаються з них главою держави за поданням глави уряду, тим самим завдячуючи своєю посадою саме останньому. Крім того, за даною системою досить ускладнюється процедура відповідальності цих осіб, оскільки контрольні повноваження парламенту на них не розповсюджуються, і він має ставити питання про відповідальність членів уряду перед главою уряду. В залежності від строку отримання слід виокремлювати системи попередньої та наступної довіри. Перша передбачає отримання погодження кандидатури або обрання члена уряду до вчинення відповідного юридичного факту – офіційного призначення на посаду, друга – схвалення або затвердження рішення про призначення.

Обов'язковість одержання парламентської довіри є критерієм розмежування систем підтверджуючої, презюмованої довіри і так званої змішаної системи [2; с. 749–751]. Перша вимагає наявності обов'язкової формалізованої довіри парламенту щодо членів уряду, запропонованих главою держави (ФРН, Бельгія, Іспанія, Греція та ін.). Друга система – презюмуючої довіри – не встановлює обов'язкової формалізації такої

довіри. Наприклад, у Великій Британії монархом призначається на посаду прем'єр-міністра лідер політичної партії, що отримала перемогу на виборах до Палати общин. При існуючій біпартійності прем'єр спирається на більшість членів цієї палати, і йому немає потреби запитувати її згоди на призначення членів уряду. Особливості її інколи характеризують як так званий «негативний парламентаризм», що пов'язаний з фактичним відстороненням депутатів парламенту від участі у формуванні персонального складу уряду. Така ж система запроваджена в Норвегії, Індії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії.

Третя система має змішаний характер. Вона застосовується у Франції за Конституцією 1958 року і в Швеції. В першій із зазначених держав згідно ч. 1 ст. 49 Конституції уряд, будучи призначеним президентом республіки, має можливість на власний розсуд вирішити питання, чи ставити питання про довіру Національних зборів, чи про декларацію про загальну політику. Станом на 2000 рік лише 9 урядів із 28 ставили питання про довіру йому з боку парламенту [2; с. 750]. В Швеції згідно параграфу 2 гл. 6 Форми правління 1974р. прем'єр-міністр призначається головою риксдагу після проведення консультацій з представниками фракцій та віце-головами. Після чого риксдаг не пізніше ніж на четвертий день повинен передати кадрові пропозиції для голосування. Якщо проти проголосують більше половини членів риксдагу, то вони відхиляються, інакше – вважаються прийнятими. У даному випадку діють окремі елементи системи презюмованої довіри – передбачено, що вона автоматично отримується, якщо проти не проголосує більшість.

Новітньою тенденцією в країнах з парламентарною формою правління є застосування прямих виборів прем'єр-міністра. З 1992 по 2000 роки така практика існувала в Ізраїлі, де виборці одночасно обирали і членів парламенту і прем'єр-міністра. Отримавши підтримку виборців, прем'єр-міністр самостійно, без участі президента країни, формувал склад уряду проте Кнесет мав схвалити ці призначення. На сьогоднішній день аналогічна реформа пропонується і в Японії [3; с. 269].

Література:

1. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: Учеб. пособие / Сост. В. В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 608с.

2. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896с.

3. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – 13-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – 520с.

4. Петришин О. В. Види державної служби: загальнотеоретичний підхід // Вісник Академії правових наук України. – Вип. 4 (23). – С. 125–126.

5. Битяк Ю. П. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні // Ю. П. Битяк // Вісн. Акад. правов. наук України. – 1998. – №2. – С. 72–82.

6. Конституційно-правові засади становлення української державності : монографія / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с

Новак А. О. ¹

ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Серед актуальних теоретичних і практичних проблем формування сучасної конституційно-правової моделі інституту місцевого самоврядування в Україні особливо важливими є питання чіткого визначення правової природи делегованих органам місцевого самоврядування повноважень, їх місця та ролі в функціональному механізмі здійснення як муніципальної, так і публічної влади в цілому. Адже від розв'язання цієї проблематики залежить не лише зміцнення інституту місцевого самоврядування, але й утвердження збалансованих взаємовідносин органів державної та муніципальної влади, а також підвищення ефективності управління на місцевому рівні.

У юридичній науці питання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, наданих органами виконавчої влади, вирішується неоднаково. Спеціальні дослідження у цій сфері мали місце у працях таких вчених, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, В. І. Борденюк, Л. М. Горбунова, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, Б. М. Лазарєв, С. Г. Серьогіна, В. М. Соловійов та ін.

¹ Асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого