

Взаємна відповідальність держави і громадянина — основна відмінність демократичної держави від недемократичної. Якщо в умовах останньої основний вантаж обов'язків покладено на громадян, то демократія передбачає, що державні органи й посадові особи не мають права діяти поза своїх повноважень, визначених законом. В протилежному разі вони несуть юридичну відповідальність, міра якої визначається незалежним судом.

Існування і функціонування демократичного політичного режиму спрямоване на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Реальне здійснення демократичної трансформації українського суспільства, його економічних і правових відносин потребує якісно нової державної політики, де б людина, громадянин розглядались як основна діюча фігура громадянського суспільства, економічного процесу, основний суб'єкт приватноправових відносин¹. Йдеться про суспільство, в якому юридично самостійні громадяни й організації діють на власний розсуд згідно з своїми спільними інтересами, не порушуючи при цьому законних інтересів інших осіб і суспільства.

Демократія є ефективною формою організації державної влади, розвиток і розширення якої залежать від політичної активності суспільства. Державний режим як складова політичного режиму відображає реальну картину відносин між державою та її громадянами і реалізується через систему органів державної влади, їх взаємодію з громадянським суспільством, що забезпечується та охороняється правом. Демократія забезпечує особу і суспільство комплексом таких умов, за яких можна вільно і самостійно формулювати і реалізовувати свої інтереси та переконання, відкриває широкий простір для нових ідей, теорій, думок.

Надійшла до редколегії 25. 09. 06

І. Дахова, асистент НЮА України

Принципи діяльності уряду в зарубіжних країнах

Важливим елементом конституційно-правового статусу уряду в зарубіжних країнах є ті вихідні засади, на яких будується діяльність цього

¹ Див.: *Тацій В.* Утвердження і забезпечення прав і свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави // *Вісник Академії правових наук України.* – 2000. – № 4 (21).

колегіального органу виконавчої влади. Йдеться про принципи діяльності уряду, розгляду яких не приділено достатньої уваги як у зарубіжній, так і у вітчизняній літературі.

У конституціях більшості зарубіжних країн, як правило, відсутні окремі статті, присвячені виключно принципам діяльності уряду, однак це не означає, що зміст таких вихідних засад не відображено у текстах основних законів. Так, у ст. 72 Конституції Андорри, присвяченій діяльності уряду, відмічається, що «публічна адміністрація є суспільно корисною службою і діє відповідно до принципів ієрархії, ефективності, транспарентності і в повному підпорядкуванні Конституції, законам і загальним принципам юридичного порядку, визначеним Титулом I». Відповідно до ст. 103 Конституції Іспанії органи публічного управління неупереджено слугують спільним інтересам і діють відповідно до принципів ефективності, співвідлеглості, децентралізації, деконцентрації й координації при повному підкоренні закону та праву.

В інших випадках вихідні принципи діяльності уряду закріплено в законах, що врегульовують конституційно-правовий статус уряду. Так, у ст. 3 Федерального конституційного закону Росії від 17 грудня 1997 р. за № 2-ФКЗ «Про Уряд Російської Федерації» містяться такі принципи діяльності російського уряду: верховенства Конституції РФ, федеральних конституційних законів і федеральних законів; народовладдя; федералізму; поділу влади; відповідальності; гласності; забезпечення прав і свобод людини і громадянина¹.

Що стосується конституційного законодавства інших країн, то хоча в переважній більшості з них вихідні засади діяльності уряду не формалізовано у вигляді конкретних правових норм, однак це не означає, що дії та рішення уряду не базуються на певних принципах. Такі вихідні засади проявляються при прийнятті будь-яких урядових рішень, вчиненні різних дій, підзаконної урядової правотворчості та застосування урядом законів.

У системі принципів діяльності будь-якого органу державної влади можна виділити як загальні, так і спеціальні принципи. Перші базуються на відповідних засадах конституційного ладу і є характерними для всіх державних інституцій. До них можна віднести принципи законності, демократизму, гласності, поділу влади. Проте ми вважаємо виділення цих засад умовним з огляду на той факт, що неможливо уніфікувати законодавство у сфері організації й діяльності уряду в зарубіжних краї-

¹ Див.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

нах, оскільки кожна з них має свою суттєву державно-правову специфіку, яка проявляється в безлічі специфічних аспектів, таких як форма держави (правління, устрій, режим), особливості політичної системи, стан законодавства тощо. Однак останні тенденції в державному будівництві переважної частини країн світу свідчать про поступову демократизацію процесів державного управління. Разом з тим, ураховуючи необхідність прикладного характеру дослідження для вітчизняної науки, саме ці принципи відображають ті засади, на яких має будувати свою діяльність сучасний демократичний уряд. Що стосується більш детальної характеристики зазначених принципів, то вона полягає в наступному.

Принцип законності має одне з провідних значень у діяльності уряду. В літературі він характеризується як принцип здійснення державою владних повноважень, тобто «вимога законодавчого закріплення компетенції владних структур, ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону, дотримання в діяльності державних структур конституційних прав та свобод»¹. У нашому випадку важливим аспектом є законодавче врегулювання організації та діяльності уряду.

Як правило, в тексті конституції є відсилочна норма, яка передбачає прийняття конституційного закону, що врегулював би це питання. Так, відповідно до ч. 2 ст. 114 Конституції РФ, порядок діяльності Уряду Російської Федерації визначається федеральним конституційним законом. У ст. 67 Конституції Фінляндії передбачено, що більш детальні положення про основи організації та порядок прийняття рішень Державною радою встановлюються законом.

В інших випадках конституції певних зарубіжних країн містять лише посилання на законодавче врегулювання окремих питань діяльності уряду. Так, відповідно до ст. 70 Конституції Чехії член Уряду не має права займатися діяльністю, характер якої несумісний із здійсненням ним своїх функцій, при цьому подробиці встановлюються законом.

Основним Законом Німеччини передбачено також можливість Уряду врегульовувати власну діяльність за допомогою регламенту. Однак при цьому встановлюється необхідність затвердження цього акта главою держави: «Федеральний канцлер веде справи Уряду згідно з регламентом, прийнятим Федеральним урядом і схваленим Федеральним президентом» (ст. 65).

Принцип демократизму — вихідна засада в діяльності уряду в тих країнах, які не тільки проголосили, а й реально втілюють на практиці

¹ Шемшученко Ю. С., Бобровник С. В. Законність // Юридична енциклопедія: В 6 т. – Т. 2: Д-Й. – К., 1998. – С. 498.

демократичні устої. Він є проявом такої загальної засади конституційного ладу, як демократична держава. Одним із визначальних аспектів розгляду цієї засади, на думку російських дослідників Д. Каткова і Є. Корчиго, є наявність демократичної процедури формування та здійснення державної влади, яка, зокрема, полягає в закріпленні в Конституції й законодавстві таких процедур, як порядок прийняття законів, компетенція й повноваження органів державної влади, порядок видання ними актів, ієрархія різних актів у правовій системі та ін.¹ У даному випадку демократизм проявляється в проведенні засідань уряду та прийнятті урядових рішень прозоро, відкрито, колегіально, більшістю голосів із урахуванням думки меншості.

Принцип поділу влади є не тільки вихідною засадою організації діяльності уряду, а й тим визначальним чинником, який дозволяє встановити місце уряду в державному механізмі. Насамперед йдеться про те, що поділ влади дає змогу уявити, які функції виконує орган влади, що належить до відповідної гілки, які форми взаємовідносин виникають між ним і органами інших гілок влади, в який спосіб здійснюється контроль за його діяльністю з боку інших інституцій.

На підставі такого аналізу можна встановити ступінь самостійності уряду в здійсненні державного управління. Крім цього, зазначений принцип визначає роль і значення уряду не тільки усередині державного механізму, а й у вертикалі виконавчої влади, адже у ситуації зі змішаною формою правління досить частою є ситуація реального домінування глави держави у виконавчій вертикалі, попри формальну відсутність статусу глави виконавчої влади.

З точки зору побудови нормативного матеріалу принцип поділу влади проявляється у виділенні в окремі розділи (чи розділ) статей, присвячених взаємовідносинам уряду з парламентом, главою держави та органами, що представляють інші гілки державної влади.

Принцип гласності проявляється у відкритості його роботи та доступі громадськості до рішень, прийнятих урядом. Так, на думку В. Серьогіна, інформування широкого загалу про діяльність уряду й прийняті ним рішення забезпечуються: 1) через парламент (звіти, відповіді на депутатські запити та ін.); 2) через засоби масової інформації (тексти правових актів, статті, інтерв'ю, прес-релізи та ін.); 3) безпосереднім спілкуванням з громадянами (відповіді на інформаційні запити, бесіди з громадянами під час робочих поїздок Прем'єр-міністра по країні та

¹ Див.: Катков Д. Б., Корчиго Е. В. Конституционное право России. – М., 1999. – С. 41.

ін.)¹. До цих заходів можна додати ще можливість представників інших органів влади (парламенту, Верховного Суду тощо) брати участь у засіданнях уряду.

Однак сучасною тенденцією стало все частіше проведення засідань уряду «за закритими дверима». Це пов'язано насамперед із необхідністю прийняття оперативних рішень урядовими органами у сфері захисту національної безпеки. Досить часто такі рішення приймаються на підставі інформації, що має характер державної таємниці. При цьому, як правило, таким засіданням передують наради обмеженого кола урядовців, переважно тих, що відповідають за національну безпеку й оборону.

До спеціальних принципів у організації й функціонуванні уряду в зарубіжних країнах ми перш за все відносимо *принципи колегіальності, професіоналізму та відповідальності*. Причому ми не протиставляємо їх загальним принципам, а розглядаємо їх лише в системі всіх принципів. Проте виділення такої групи засад дозволяє встановити специфіку уряду в системі вищих органів влади.

Принцип колегіальності має принципове значення у встановленні правової природи уряду. Можливо, саме з цієї причини вихідні засади цього принципу на відміну від інших засад відображені в конституціях багатьох країн світу. Так, відповідно до ст. 118 Конституції Словацької Республіки Уряд правомочний приймати рішення, якщо присутні більше половини його членів.

При цьому іноді передбачається фіксування в урядовій документації особистого голосування кожного урядовця. Наприклад, у випадку, якщо Король Данії не може вести засідання Державної ради, він має право доручити обговорення питань Раді міністрів, яка включає всіх міністрів і очолюється Прем'єр-міністром. Голосування кожного з міністрів заноситься до протоколів засідань, а будь-які рішення приймаються більшістю голосів. Прем'єр-міністр передає протоколи засідань, підписані присутніми міністрами, Королю, який ухвалює рішення про негайну згоду з рекомендаціями Ради міністрів або про винесення питання на розгляд у Державній раді (ст. 18 Конституції Данії).

Переваги колегіальної форми діяльності уряду проявляються в такому. По-перше, колегіальний спосіб організації роботи дозволяє створювати своєрідне інформаційне поле, що формується за рахунок обміну думками та наявною інформацією з боку різних урядовців. По-друге,

¹ Див.: *Серьогін В. О.* Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1999. – С. 14.

створює специфічний мікроклімат у середовищі урядовців, який ґрунтується на засадах рівноправності та співпричетності до рішень, що виробляються на засіданнях уряду. По-третє, дозволяє об'єднувати інтелектуальні можливості як самих урядовців, так і апаратів, що їх обслуговують. По-четверте, все це сприяє кращій виконавчій дисципліні щодо впровадження урядових рішень у життя за рахунок того, що при їх виробленні враховувались інтереси та цілі всіх учасників цього процесу. По-п'яте, з урахуванням викладеного підвищується авторитет прийнятого рішення усередині державного апарату.

Проявом принципу колегіальності можна вважати створення так званих урядових комісій — органів у складі уряду, до яких, крім урядовців, можуть входити ще й чиновники нижчого рангу, які представляють міністерства та департаменти відповідного напрямку державного управління. Головним завданням таких інституцій є підготовка урядових рішень і вироблення рекомендацій уряду з відповідного блоку питань.

Так, у структурі датського уряду виділяють так звані «міністерські комісії», до складу яких входять декілька міністрів (від 3 до 13), що вирішують спільну категорію управлінських справ, у зв'язку з чим виникає потреба в координації їх зусиль. Кількість таких комісій залежить від позиції прем'єра щодо доцільності їх існування (максимальна кількість становила 25 за часів урядування кабінету А. Йоргенсена). Приклад такої комісії — фінансова комісія на чолі з міністром фінансів. Час від часу можуть засновуватись і так звані «координаційні комісії», які розглядають загальнополітичні питання, що виноситимуться на засідання уряду. Появу таких комісій дослідники обґрунтовують коаліційним складом уряду, що вимагає періодичного усунення суперечностей між урядовцями, які представляють різні політичні сили, з важливих питань державно-політичного розвитку¹.

Разом з тим відмічається тенденція, яка почала активно проявлятися останнім часом і полягає в поступовому відходженні від колегіальних засад і зосередженні всієї урядової влади в руках прем'єра. У зв'язку з цим у зарубіжній літературі поряд з міністерським (департаментським) принципом організації урядової діяльності (міністри керують і несуть відповідальність за діяльність відповідного департаменту) та «кабінетним» принципом (уряд функціонує як цілісний орган, що солідарно відповідає за свою діяльність) почали виділяти ще й «принцип канцле-

¹ Див.: *Исаев М. А.* Основы конституционного строя Дании. — М., 2002. — С. 223–224.

ра», відповідно до якого прем'єр являє собою вищу посадову особу, котра керує, координує, формує і персоналізує відповідальність уряду¹.

Важливе значення з погляду досягнення максимальної ефективності державного управління має принцип професіоналізму. Насамперед він полягає у необхідності фахової кваліфікації того чи іншого урядовця для вирішення питань управлінської діяльності. Практично в усіх випадках у конституційному законодавстві зарубіжних країн відсутні вимоги щодо наявності спеціальної освіти чи досвіду роботи у відповідній сфері для зайняття урядової посади. На наш погляд, це пов'язано з тим, що посади урядовців досить часто розглядаються як політичні посади, а тому від осіб, що їх обіймають, вимагається переважно вміння швидко й адекватно приймати важливі політичні рішення у відповідній сфері державного управління.

Однак практика вимагає хоча б елементарної обізнаності урядовців із багатьох питань державного життя. Своєрідним вирішенням цього завдання стає періодична перестановка міністрів, яка полягає у переході кожного з них з одного «міністерського крісла» на інше.

Як приклад можна навести перестановку у французькому уряді, що відбулася 29 листопада 2004 р. Згідно з указом, підписаним президентом, на посаду міністра економіки, фінансів та промисловості було призначено Е. Гемара, який до цього очолював міністерство сільського господарства. Відповідно міністерство сільського господарства очолив колишній державний секретар з питань бюджету Д. Бюсро. Колишній міністр у справах молоді Марі-Жозе Руаг стала керівником міністерства внутрішніх справ. Одним із приводів для такої ротації була відставка міністра фінансів Н. Саркозі, який очолив правлячу партію «Союз за народний рух» (до речі, французька державно-правова доктрина не дозволяє одночасно обіймати посади в державному апараті та політичній партії)².

На наш погляд, такі періодичні перестановки дають змогу підвищити не тільки фаховий рівень конкретного міністра, ефективність усього уряду, оскільки в такій ситуації кожен урядовець прийматиме колективне рішення, ґрунтуючись не тільки на потребах і з позиції власного відомства, а й з урахуванням специфіки інших департаментів.

Одним із елементів механізму «стримувань і противаг» у системі поділу влади є використання інституту відповідальності, норми якого

¹ Див.: *Шашкова А. В.* Правительство Испании (организационно-правовые проблемы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 17.

² Див.: *Перестановки в составе французского правительства // Деловая неделя.* – 2004. – 29 нояб.

регулюють відносини, пов'язані з достроковим припиненням повноважень відповідного органу влади, а відтак, досить значущим у діяльності уряду є принцип відповідальності. Цей принцип означає підпорядкованість і підзвітність колегіального органу виконавчої влади залежно від форми правління та інших чинників відповідно главі держави чи парламенту. Так, згідно з ч. 3 ст. 66 Конституції Японії Кабінет при здійсненні виконавчої влади несе колективну відповідальність перед Парламентом. Проявом цієї відповідальності можна вважати не тільки можливість парламенту чи глави держави відправляти уряд у відставку, а й момент припинення повноважень уряду. Насамперед йдеться про припинення повноважень уряду при обранні нового глави держави чи формуванні нового парламенту. Так, відповідно до ст. 115 Конституції Словенії функція Голови Уряду і міністрів припиняється, коли після виборів збираються на сесію нові Державні збори.

Ще одним важливим аспектом прояву відповідальності уряду є його подвійне значення відносно внутрішньої та зовнішньої діяльності. Йдеться про колективну відповідальність уряду, котра, як правило, персоналізується у відповідальності прем'єра. Безпосередньо це означає, що відставка прем'єра означає відставку всього уряду. Одночасно з цим міністри несуть відповідальність перед прем'єром за діяльність свого департаменту.

З огляду на сказане, можна стверджувати, що існує ціла система загальних і спеціальних принципів, на яких базується діяльність уряду, і ці засади є важливим елементом правового статусу уряду в зарубіжних країнах.

Надійшла до редколегії 18. 08. 06

С. Давиденко, асистент НЮА України

Потерпілий як суб'єкт кримінально-процесуального доказування при обранні, зміні та скасуванні запобіжних заходів

Конституція України у ст. 3 проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і