

УДК 342.6

**І.І. ДАХОВА**, канд. юрид. наук, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УРЯДОВОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

**Ключові слова:** уряд, компетенція, повноваження, глобалізація, тенденції

Безпосереднім показником ролі та місця уряду в системі виконавчої влади є його повноваження, оскільки саме цей елемент конституційно-правового статусу вказує на завдання, що стоять перед цією владною інституцією.

Окремі аспекти здійснення урядової компетенції досліджуються в працях таких вчених, як В.Б. Авер'янов, М.В. Баглай, Л.М. Ентін, О.Д. Крупчан, Б.М. Лазарєв, А.Ф. Ноздрачов та ін. Водночас не можна стверджувати, що проблема компетенції уряду є повною мірою висвітленою як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі. Питання компетенції потребує всебічного аналізу, що передбачає дослідження повноважень уряду в різних сферах життєдіяльності держави й суспільства. Тому метою даної статті є розкриття змісту повноважень, якими наділені уряди зарубіжних країн та виявлення напрямів їх розвитку. Новизна роботи полягає в аналізі впливу глобалізаційних процесів на обсяг і зміст повноважень уряду та виявлених тенденціях розвитку урядової компетенції.

Відповідно до існуючої державно-правової доктрини, уряд покликаний забезпечувати охорону існуючого публічного порядку, гарантувати права та свободи людини, захист зовнішніх інтересів держави, здійснювати економічні, соціальні та інші функції в сфері державного управління [1, с.279].

Слід відмітити, що в переважній більшості країн конституційні тексти не містять норми, присвячені повноваженням уряду, або вони сформульовані в найбільш загальній формі, що дає змогу лише приблизно окреслити коло повноважень уряду.

Аналіз конституційного закріплення повноважень уряду в зарубіжних країнах дозволяє класифікувати їх залежно від сфери державного та суспільного життя, в якій вони реалізуються.

По-перше, це *повноваження в сфері загальнополітичного керівництва та взаємодії з вищими органами влади*. Найбільш типовими повноваженнями в цій сфері є наступні: виконання законів та інших актів парламенту, прийняття розпоряджень і наказів на виконання законів, пропозиція проектів законів та інших актів парламенту (Хорватія); організація реалізації внутрішньої й зовнішньої політики Російської Федерації; забезпечення єдності системи виконавчої влади, спрямування і контроль за діяльністю її органів, призначення на посаду і звільнення з посади заступників федеральних міністрів, керівників федеральних органів виконавчої влади, що не є федеральними міністрами, і їх заступників, керівників органів і організацій при Уряді Російської Федерації, затвердження членів колегій федеральних міністерств і інших федеральних органів виконавчої влади.

Одними з найбільш принципових питань у цій частині є наступні. По-перше, в багатьох випадках на конституційному рівні передбачено, що уряд «розробляє, приймає і забезпечує виконання цільових програм загальнодержавного значення» (ст.78 Конституції Туркменістану). Саме пропонування загальної політики, її формулювання і керівництво її проведенням у життя є, на думку англійських юристів, основною сутністю виконавчої функції влади [1, с.279]. Досить часто програми загальної політики уряду є набором декларативних позицій. Однак попри відсутність юридичної загальнообов'язковості та-

ких позицій, досить часто невиконання цих програмних положень є причиною поразки урядових політичних сил на чергових парламентських виборах [1, с.280].

У даному випадку не менш важливим є визначення й програми уряду. Цей документ є визначальним з точки зору напрямів державного розвитку на термін діяльності уряду. Конституції зарубіжних країн по-різному визначають роль програми для діяльності уряду.

У певних випадках на конституційному рівні закріплена необхідність внесення програми уряду перед наданням парламентом згоди на формування уряду. Так, відповідно до ст.102 Конституції Румунії, кандидат на посаду Прем'єр-міністра в десятиденний строк після його висунення ставить питання перед парламентом про вотум довіри для програми й усього складу Уряду. Програма і склад Уряду обговорюються Палатою Депутатів і Сенатом на спільному засіданні, після цього парламент виражає довіру Уряду більшістю голосів депутатів і сенаторів.

В іншій ситуації програма уряду розглядається парламентом після формування цього органу: «Урядова програма Ради міністрів зачитується Прем'єр-міністром або одним з міністрів перед Великими Національними Зборами Туреччини протягом тижня з моменту формування Ради міністрів, після чого проводиться голосування про довіру Уряду» (ст.110 Конституції Туреччини) [2]. У даному випадку, на наш погляд, слід вести мову саме про програму уряду, а не про програмні положення прем'єр-міністра.

У певних ситуаціях конституційні норми «змушують» уряд більш прискіпливо підходити до змісту програми, оскільки він прямо впливає на сферу та зміст актів уряду, що носять характер делегованого законодавства. Так, відповідно до ст.38 Конституції Франції уряд може для виконання своєї програми звернутися до парламенту за дозволом здійснити шляхом видання ордонансів протягом обмеженого терміну захід, що зазвичай вхо-

дить до сфери законодавства.

Однак навіть за умов такого значення програми уряду, вона не має характеру закону, оскільки, на відміну від нормативно-правових актів, програма уряду не підлягає оприлюдненню, як звичайні акти [3, с.257].

Сучасний розвиток державності ставить на одне з перших місць у компетенції уряду *повноваження в сфері економіки*. Конституції зарубіжних країн містять такі приклади закріплення основних економічних повноважень уряду: приймає рішення про принципи заходи по забезпеченню економічної й соціальної політики Республіки (Словаччина); складає і здійснює плани господарського і соціального розвитку, державний бюджет; керує та управляє роботою в області економіки, міського і сільського будівництва (Китай).

Слід зазначити, що на економічні можливості та напрями діяльності уряду неминуче впливають процеси глобалізації. Тому заради розуміння ролі та значення уряду в економічній сфері діяльності слід більш детально розглянути сутнісні риси сучасних глобалізаційних процесів. По-перше, в сучасних умовах фінансовий капітал став неймовірно рухомих. «Інвестори можуть переміщувати гроші через кордони з невеликими обмеженнями з боку національних урядів або навіть за відсутності таких. Завдяки цьому в середині 70-х років і в зв'язку з появою ринку євровалют та введенням «плаваючого» курсу долара світова економіка стала поступово перетворюватись у транснаціональну» [4, с.198]. Такий транснаціональний характер сучасних економічних процесів проявився й у тому, що національні уряди поступово втрачають вагу свого владного впливу на економічні процеси, насамперед, всередині держави. Так, на думку американських дослідників Р. Барнета та Р. Мюллера, «нова корпоративна структура є кульмінацією процесу концентрації та інтернаціоналізації, який поставив світову економіку значною мірою під контроль декількох сотень вели-

ких фірм, що не конкурують одна з одною за законами класичного ринку» [5, с.7]. Про це, зокрема, свідчить той факт, що в середині 90-х років транснаціональні корпорації контролювали третину світового виробництва, 40 % якого було розміщено поза їх країнами, а річний обіг таких корпорацій становив понад 5000 млрд. доларів [6, с.362–391]. А це, в свою чергу, призвело до того, що серед політичної еліти країн Західної Європи все частіше з'являється думка про те, що «прийшла пора замінити його (національний уряд) демократичними, політичними і державними транснаціональними організаціями, здатними до ефективної діяльності. Утопія про все-світню державу знову стала актуальною сьогодні, в умовах глобальної екологічної кризи» [7, с.110].

У таких умовах урядам доводиться більш оперативно реагувати на вимоги часу. Насамперед, йдеться про зміну пріоритетів у економічній політиці уряду, в першу чергу, відхід від суто мілітаризаційних підходів до зростання економічної міцності держави. Це потрібно не тільки для зростання фінансових ресурсів, а й для забезпечення економічної безпеки держави. Так, наприклад, Японія, маючи мінімальні витрати на оборону, посідає перше місце в світі за експортом капіталу, золотовалютними резервами, вона допомагає американській державі покривати фінансовий дефіцит і отримує за це великі відсотки. Тому фахівці радять сучасним урядам, по-перше, не створювати замкнуту економічну систему, по-друге, відходити від мілітаризаційних програм, і, по-третє, залучатися до світових глобалізаційних процесів та регіональних організацій економічної співпраці [4, с.201].

*Повноваження уряду в соціально-економічній сфері* деталізуються в поточному законодавстві. Як приклад можна навести закріплення цих повноважень у ст. 16 Федерального конституційного закону «Про Уряд Російської Федерації»: «Уряд Російської Федерації: забезпечує проведення єдиної дер-

жавної соціальної політики, реалізацію конституційних прав громадян у сфері соціального забезпечення, сприяє розвитку соціального забезпечення і добродійності; вживає заходів з реалізації трудових прав громадян; розробляє програми скорочення і ліквідації безробіття та забезпечує реалізацію цих програм; забезпечує проведення єдиної державної міграційної політики; вживає заходів з реалізації прав громадян на охорону здоров'я; сприяє розв'язанню проблем сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, вживає заходів з реалізації молодіжної політики; взаємодіє з суспільними об'єднаннями й релігійними організаціями; розробляє і здійснює заходи з розвитку фізичної культури, спорту і туризму, а також санаторно-курортної сфери» [8].

В аспекті світових глобалізаційних процесів посилюється значення повноважень уряду в сфері міграційних процесів. Вимушені переселенці стали однією з ключових проблем переважної більшості європейських країн. Звичайно, що одномоментні урядові акції не зможуть виправити ситуацію, тому діяльність уряду в цій сфері повинна відбуватись на чіткій плановій та науковій основі. В якості прикладу можна навести прийняття в листопаді 1997 року Урядом Росії Федеральної міграційної програми на 1998-2000 рр. [9], у якій дана ґрунтовна характеристика міграційних процесів, визначені основні напрями, механізми реалізації і правове забезпечення Програми, особлива увага приділена вирішенню проблеми вимушених переселенців і біженців.

Безперечно, що визначенню місця та ролі уряду в державному механізмі сприятиме аналіз урядових повноважень у фінансово-кредитній сфері. Серед них можна виділити такі, як складання бюджету і внесення його на розгляд Парламенту (Японія); звітування про його виконання (Хорватія, Словаччина); розробка і здійснення заходів по зміцненню фінансової системи Республіки; забезпечен-

ня державного контролю за дотриманням законності при утворенні й використанні державних валютних, фінансових і матеріальних ресурсів (Казахстан).

Участь уряду в бюджетному процесі має, як правило, такий вигляд. По-перше, проектування бюджету є не тільки правом, але в багатьох випадках і обов'язком уряду. Враховуючи особливу важливість цього фінансового документу, в скандинавських країнах останнім часом заради розгляду проекту бюджету скликається спеціальне засідання парламенту [10, с.191]. Однак загальною тенденцією стало звуження повноважень парламенту в бюджетній сфері і відведення більшої ролі в цьому процесі саме уряду. Таке звуження проявилось «у затвердженні бюджетів у самому загальному виді з наданням права уряду розподіляти асигнування за окремими напрямками, передачі в окремих країнах права приймати деякі фінансові акти від парламенту до його постійної комісії, обмеження законодавчої ініціативи депутатів відносно внесення поправок до бюджету» [11, с.185].

*Повноваження у зовнішньополітичній сфері.* Слід відмітити, що американська конституційно-правова доктрина правових засад зовнішньополітичної діяльності урядових структур базується на двох основних концепціях. Перша, що сформульована у рішеннях Верховного Суду США, говорить про те, що «зовнішньополітичні повноваження федерального уряду є похідними за особою природою зовнішнього суверенітету і здійснюються незалежно від того, закріплені вони в Конституції чи ні». Друга концепція обґрунтовує свободу самостійного прийняття рішень уряду при проведенні зовнішньої політики. Це виправдовується особливим умовами її здійснення і пропонує мінімальну гласність і лімітивованість парламентського контролю [1, с.283].

У плані розвитку згадуваних доктрин можна додати теоретичне обґрунтування пріоритетності ролі уряду в сфері зовнішньої по-

літики (насамперед, в умовах парламентської форми правління), вироблене німецькими дослідниками. Таке становище уряду пояснюється, по-перше, тим, що виключно уряд має спеціальний зовнішньополітичний апарат для щоденного здійснення управлінських функцій у сфері зовнішньої політики, а, по-друге, наявністю фактичної монополії уряду на зовнішньополітичну інформацію [12, с.115].

Достатньо специфічною є реалізація цих повноважень у країнах із змішаною формою правління. У таких ситуаціях з метою налагодження конструктивної співпраці між главою держави та урядом виробляється своєрідний розподіл сфер впливу. Так, у період з 1986 по 1988 рр., коли Президентом Франції був Ф. Міттеран, а Прем'єр-міністром – Ж. Ширак, існував такий розподіл зовнішньої політики за секторами: Президент опікувався питаннями національної оборони, франко-німецьких відносин, роззброєння, в той час як Уряд вирішував переважно питання безпеки в регіонах Близького Сходу і Африки та зовнішньоекономічні питання. Поряд з цим існувало ще коло «спільних» питань: арабо-ізраїльський конфлікт і європейське будівництво [12, с.155].

Серед останніх тенденцій у сфері зовнішньополітичної діяльності уряду можна відмітити наступні.

По-перше, в зв'язку з посиленням інтеграційних процесів у межах Європейського Союзу, уряди країн-членів ЄС почали відігравати більш суттєву роль у цій сфері діяльності. Це пов'язано з тим, що переважна більшість питань у Європейському Союзі вирішується органами, які формуються з представників саме урядових структур країн ЄС. Зокрема, визначальним органом у діяльності Союзу є Рада, яка має достатньо велику кількість складів залежно від того, яке питання на ній розглядається: якщо йдеться про зовнішню політику, то в її засіданні беруть участь міністри закордонних справ держав ЄС, якщо розглядаються валютні пи-

тання – міністри фінансів тощо. Однак в будь-якому випадку рішення в Раді приймаються уповноваженими членами урядів країн ЄС. Цей орган має найбільшу вагу в структурі Союзу з огляду на те, що компетенція Ради не має чітких меж, Рада наділяє повноваженнями Комісію (постійно діючий орган управління в рамках ЄС), Рада може змінювати напрямки та форми своєї діяльності залежно від умов відповідного етапу інтеграційних процесів [13, с.354–358].

При цьому в певних випадках такі урядовці наділяються досить вагомими повноваженнями. Так, відповідно до ст.23 Конституції Австрії, повноважний член Федерального Уряду зобов'язаний негайно повідомляти Національну раду і Федеральну раду про всі заплановані заходи в межах ЄС і надати їм можливість висловити свою думку. Якщо такий захід пов'язаний з необхідністю зміни федерального законодавства, то уповноважений урядовець буде зв'язаний думкою парламентарів при обговоренні й голосуванні в органах Європейського Союзу. Однак Конституція передбачає право урядовця не погодитись із думкою парламенту і проголосувати на власний розсуд, але у такій ситуації він зобов'язаний попередньо повідомити про свою незгоду Національні збори, а також роз'яснити причини, що спонукали його до протилежного голосування [14, с.27].

Іншою, тісно пов'язаною з попередньою, тенденцією є збільшення числа урядових органів, що займаються зовнішньою політикою, та розширення сфери зовнішньоекономічної діяльності уряду (урядові займи, реалізація програм допомоги країнам, що розвиваються тощо) в зв'язку з процесами інтернаціоналізації та глобалізації [12, с.237].

Значних змін зазнали також *повноваження уряду в сфері національної безпеки й оборони*. Насамперед, збільшення терористичної загрози та кількості локальних військових конфліктів стало причиною делегування значної частини повноважень від парламенту до

більш оперативного та більш дієвого вищого державного органу – уряду.

Наприклад, Основним Законом ФРН передбачається, що Федеральний уряд у разі стихійних лих або катастроф, що загрожують території більш ніж однієї землі, може давати вказівки урядам земель про надання поліцейських сил у розпорядження інших земель, а також вводити в дію підрозділи федеральної прикордонної охорони і Військових сил для допомоги поліції (ст.35); підпорядковувати своїм вказівкам поліцію цих земель, а також вводити в дію підрозділи інших земель і підрозділи федеральної прикордонної охорони для запобігання загрози основам вільного демократичного ладу федерації або будь-якій з її земель у випадку, коли вона не готова або не здатна боротися з такою загрозою (ст.91); вводити з поданням до Бундестагу про констатацію стану оборони (ст.115а) та ін. Зокрема в останньому випадку оголошення стану оборони можливо лише за наявності відповідного рішення Бундестагу, погодженого з Бундесратом (у невідкладних випадках правом прийняття такого рішення наділений Об'єднаний комітет) [15, с.99, 110].

Разом з тим парламенти країн-членів НАТО обмежені у використанні цього права, враховуючи той факт, що відповідно до ст. 5 Північноатлантичного договору, вони не можуть відхилити пропозицію про встановлення стану оборони, якщо така пропозиція прийнята Північноатлантичною радою [12, с.119]. А отже, як і у випадку з повноваженнями уряду країн Європейського Союзу у зовнішньополітичній сфері, уряд набуває більшої ваги у вирішенні питань національної безпеки і оборони за рахунок того, що переважна більшість ключових рішень у межах того чи іншого міждержавного об'єднання приймається органами, що, як правило, складаються з уповноважених представників урядів країн-учасниць.

Ще однією тенденцією у зазначеній сфері можна назвати досить часте ігнорування

урядами вимог конституційного законодавства щодо необхідності інформування парламентів про вжиті ними заходи у сфері національної безпеки. Так, англійський уряд проінформував парламент про використання військових сил за межами країни за декілька годин до початку військових дій в зоні Суецького каналу в 1956 році [1, с.284].

Виходячи з вищевказаного, можна зробити висновок, що компетенція урядів знаходиться під значним впливом глобалізаційних процесів, а звідси, можна відмітити наступні тенденції, що намітилися останнім часом у здійсненні урядових повноважень: посилення значення повноважень уряду в сфері міграційних процесів; відігравання урядом значної ролі у вирішенні питань національної безпеки і оборони за рахунок того, що переважна більшість ключових рішень у межах того чи іншого міждержавного об'єднання приймається органами, що складаються з уповноважених представників урядів країн-учасниць; досить часте ігнорування урядами вимог конституційного законодавства щодо необхідності інформування парламентів про вжиті ними заходи у сфері національної безпеки; збільшення числа урядових органів, що займаються зовнішньою політикою, та розширення сфери зовнішньоекономічної діяльності уряду (урядові займи, реалізація програм допомоги країнам, що розвиваються тощо) в зв'язку з процесами інтернаціоналізації та глобалізації.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Энтин Л. М. Правительство в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2000. – 832 с.
2. Конституция Турции (Турецкой Республики) : от 7.11.1982 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://clin.iatp.by/constitution/drugi/turcia-r.htm>.
3. Государственное право Германии [Сокращ. пер. с нем. семитомного издания]. – Т. 1. – М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. – 312 с.
4. Бетмакаев А. М. Национальное правительство в эпоху глобальной экономики / А. М. Бетмакаев, И. Н. Юдина // Исследования по всеобщей истории и международным отношениям : межвуз. сб. науч. статей. – Барнаул : Изд-во Алт. гос. ун-та, 1997. – С. 192–204.
5. Barnet R. Global Reach. The Power of MNC / Barnet R., Muller R. – NY., 1974. – P. 7.
6. Дэниелс Джон Д. Международный бизнес: Внешняя среда и деловые операции / Дэниелс Джон Д., Радеба Ли Х. ; пер. с англ. ; общ. ред. и вступит. статья Л. И. Евенко. – М. : Дело, 1994. – С. 362-391.
7. Лафонтен О. Общество будущего: Политика реформ в изменившемся мире / Лафонтен О. ; пер. с нем. – М. : Международные отношения, 1990. – 165 с.
8. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» : от 17.12.1997 г., № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
9. Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 47. – Ст. 5406.
10. Исаев М. А. Основы конституционного строя Дании / М. А. Исаев. – М. : Муравей, 2002. – 250 с.
11. Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм: теория и практика / М. А. Могунова. – М. : РГГУ, 2001. – 348 с.
12. Конституционно-правовой механизм внешней политики : учеб. пособие / Е. Я. Павлов, А. А. Мишин, Д. В. Луканин ; Моск. гос. инст. междунар. отнош. – М. : РОССПЭН, 2004. – 419 с.
13. Топорнин Б. Н. Европейское право : учебник / Б. Н. Топорнин ; Ин-т гос-ва и права РАН. – М. : Юристъ, 1999. – 455 с.
14. Конституции государств Европейского

Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа «НОРМА-Инфра-М», 1999. – 816 с.

15. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд. – М. : Изд-во БЕК, 2002. – 586 с.

*Дахова І. І. Тенденції розвитку урядової компетенції на сучасному етапі державотворення / І. І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 70–76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10diiced.pdf>*

Розглянуто та розкрито зміст повноважень урядів у різних сферах життєдіяльності держави та суспільства, здійснено аналіз впливу глобалізаційних процесів на значення та обсяг повноважень уряду, виявлено тенденції розвитку урядової компетенції на сучасному етапі державотворення.

\*\*\*

*Дахова И.И. Тенденции развития правительственной компетенции на современном этапе образования государства*

Раскрыто содержание полномочий правительства в различных сферах жизнедеятельности государства и общества, осуществлен анализ влияния глобализационных процессов на значение и объем полномочий правительства, выявлены тенденции развития правительственной компетенции на современном этапе образования государства.

\*\*\*

*Dahova I.I. Tendency of Development of the Governmental Competence at the Present Stage of Formation of the State*

The maintenance of powers of the government in various spheres of ability to live of the state and a society is opened, the influence analysis of globalization processes on value and volume of powers of the government is carried out, and tendencies of development of the governmental competence at the present stage of formation of the state are revealed.