

Національна академія державного управління
при Президентіві України

**СВІТОВІ МОДЕЛІ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Київ
2012

УДК 35(1-87)
С24

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 198/10-8 від 25 грудня 2012 р.)*

С24 **Світові** моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред.
Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ,
2012. – 612 с.

Видання містить інформацію щодо сучасних систем державного управління країн світу.

Розраховане на викладачів і слухачів, аспірантів, докторантів та здобувачів Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та всіх, хто цікавиться сферою державного управління.

УДК 35(1-87)

З М І С Т

Передмова	4
Австралійський Союз (Л.В.Примаченко)	5
Австрійська Республіка (П.І.Крайнік)	27
Естонська Республіка (Х.М.Дейнега)	57
Італійська Республіка (Л.В.Примаченко)	83
Канада (О.І.Максимова)	107
Королівство Іспанія (Х.М.Дейнега)	143
Королівство Нідерланди (Л.А.Пустовойт)	165
Королівство Норвегія (Л.А.Пустовойт)	191
Республіка Індія (Л.А.Пустовойт)	219
Республіка Казахстан (В.В.Мороз)	243
Республіка Польща (Х.М.Дейнега)	269
Республіка Сінгапур (В.В.Мороз)	301
Республіка Словаччина (Х.М.Дейнега)	323
Республіка Франція (Л.А.Пустовойт)	351
Республіка Чехія (Х.М.Дейнега)	383
Російська Федерація (Л.А.Пустовойт)	405
Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії (П.І.Крайнік)	433
Сполучені Штати Америки (Л.В.Примаченко)	457
Турецька Республіка (П.І.Крайнік)	483
Федеративна Республіка Німеччина (П.І.Крайнік)	509
Швейцарська Конфедерація (Л.В.Примаченко)	553
Японія (П.І.Крайнік)	579

П Е Р Е Д М О В А

До уваги читачів пропонується видання, присвячене зарубіжному досвіду державного управління. Видання підготовлено з метою узагальнення, систематизації та впровадження такого досвіду в практику державного управління, систему професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Становлення української держави сьогодні відбувається відповідно до сучасних світових тенденцій розвитку демократичного врядування, входження в європейський адміністративний простір, орієнтації на підвищення якості державних послуг. Водночас, як зазначається у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році", недостатня ефективність системи державного управління залишається однією з найбільших проблем України, що перешкоджає незалежному розвитку нашої держави.

Історичний шлях державного управління зарубіжних країн свідчить про якісні зміни у впровадженні демократії, відкритості й прозорості в публічній сфері, дієвості принципу професіоналізму державної служби. Ці традиції започатковуються і в Україні.

Обов'язковою умовою формування демократичного врядування в Україні є розвиток публічного управління з його невід'ємною складовою - ефективним державним управлінням, сутнісною ознакою демократизму в державі.

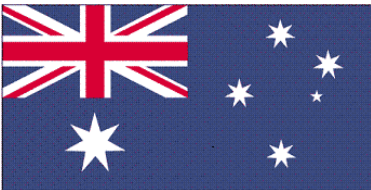
Нині стратегічними національними інтересами України є питання відносин з Європейським Союзом, зокрема укладання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, включаючи створення "поглибленої і всеохопної" зони вільної торгівлі, оновлення та цілісності культурної політики, подолання негативних наслідків фінансово-економічної кризи та запобігання їм у майбутньому, проведення масштабних економічних реформ, модернізації енергетичного сектору. Процес європейської інтеграції посідає особливе місце серед пріоритетів України в системі міжнародних відносин. Інтеграція - це не просто партнерство та взаємовигідне співробітництво, вона не обмежується зовнішньополітичними аспектами, оскільки передбачає істотні внутрішні перетворення згідно з прийнятими інтеграційною спільнотою стандартами. Поряд з цим становить інтерес досвід державно-управлінських реформ країн, які не є членами Європейського Союзу, але мають свої позитивні напрацювання у цій сфері.

Підготовлене видання відкриває можливість для комплексного ознайомлення з державним устроєм, управлінською ієрархією, функціями держави і державного управління, функціонуванням основних гілок влади, здійсненням контролю, державною службою, професійним навчанням і тенденціями модернізації державного управління низки країн. Вивчення зарубіжного досвіду дасть змогу створити нову управлінську модель, прийнятну для України, сприятиме підвищенню ефективності системи державного управління, що заслуговуватиме на повагу громадян і довіру міжнародної спільноти.

*Президент Національної академії
державного управління
при Президентові України*

Ю.В.Ковбасюк

АВСТРАЛІЙСЬКИЙ СОЮЗ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел

1. Загальна характеристика держави

Австралія, або Австралійський Союз (оф. назва), - держава в Південній півкулі, що займає материк Австралія, острів Тасманія і кілька інших островів Індійського і Тихого океанів. Австралія є шостою за площею державою світу. На північних кордонах Австралійський Союз межує зі Східним Тимором, Індонезією і Папуа - Новою Гвінеєю, на північно-східних - з Вануату, Новою Каледонією і Соломоновими островами, на південно-східних - з Новою Зеландією. Найкоротша відстань між головним островом Папуа - Нової Гвінеї і материковою частиною Австралійського Союзу становить лише 145 км, а відстань від австралійського острова Боігу до Папуа - Нової Гвінеї - 5 кілометрів.

До приходу європейських поселенців у XIX ст. територію сьогоденної Австралії населяли австралійські аборигени. Після відкриття континенту у 1606 р. Великобританія з кінця XIX ст. почала заселяти східну частину Австралії, населення якої протягом наступних десятиліть стабільно зростало. Влада території реалізовувалася на створених 5 самоврядних колоніях. 1 січня 1901 р. відбулося об'єднання колоній у федерацію з подальшим утворенням Австралійського Союзу, який приєднався до Королівства Співдружностей.

Загальна кількість населення на 31 грудня 2011 р. становила 22 485 300 осіб, більшість із яких мешкає в містах на східному узбережжі [1]. Найбільшими містами Австралії є Сідней, Мельбурн, Брізбен, Перт та Аделіда. Столиця Австралії - місто Канберра. Переважна більшість австралійців - 89% населення - мешкає у великих і малих містах, що робить Австралію однією з найбільш урбанізованих країн світу.

Австралія є однією з розвинених країн та має тринадцяту економіку світу, що посідає шосте місце за ВВП із розрахунку на душу населення [2]. Головні галузі промисловості - гірничодобувна, металургійна, важке і транспортне машинобудування, хімічна, нафтопереробна, деревообробна, паперова, текстильна, харчова промисловості. Активно розвивається сільське господарство із спеціалізацією: вівчарство і розведення великої рогатої худоби. Австралія - найбільший у світі експортер вовни (1/3 світового обсягу виробництва), яловичини і баранини. Має розвинене птахівництво. Вирощуються пшениця і ячмінь, цукрова тростина, тропічні фрукти (ананаси, банани), оливки, виноград. Розвинені також садівництво, тютюнництво, бавовництво, вирощування рису.

З другим за величиною індексом розвитку людського потенціалу Австралія займає лідируючі позиції в таких сферах, як якість життя, здоров'я, освіта, економічна свобода, захист громадянських свобод і політичних прав. Австралія є членом G20, Організації економічного співробітництва та розвитку, Світової організації торгівлі (СОТ), Азійсько-тихоокеанського економічного співробітництва, ООН, Співдружності націй, Тихоокеанського пакту безпеки і Форуму тихоокеанських островів.

Найбільш поширеною мовою Австралії є австралійський варіант англійської мови. Число осіб, які розмовляють англійською, становить 15,5 млн осіб. Наступні за поширеністю мови Австралії: італійська (317 тис.), грецька (252 тис.), кантонійська (245 тис.), арабська (244 тис.), мандарин (220,6 тис.), в'єтнамська (195 тис.) та іспанська (98 тис.) [3].

Корінне населення - австралійські аборигени, розмовляють австралійськими мовами, які діляться на велику кількість мовних сімей і груп. Якщо у 1788 р. виокремлювалося 250 окремих мов аборигенів Австралії, на сьогодні у спілкуванні використовується лише 20 [4]. Незважаючи на велику кількість мов загальне число аборигенів, які ними користуються, налічує не більше 56 тис. осіб. Найбільш поширеною мовою аборигенів є в "Західній пустелі" (більше 7 тис. осіб). Найбільша мовна сім'я - пама-ньюнга, що займає 7/8 континенту.

2. Територіальні рівні державного управління

Австралія складається з шести штатів, трьох материкових територій та інших дрібних територій. Формування територіальних одиниць Австралії розпочалося в кінці XIX ст. У 1770 р. Джеймс Кук відкрив східне узбережжя Австралії, яке назвав Новим Південним Уельсом і проголосив британським володінням. Після втрати американських колоній Велика Британія розпочинає заселення Нового Південного Уельсу за рахунок відправлення засланих на ці території [4]. Найбільше поселення, яке було засноване у 1788 р., пізніше отримує назву Сідней.

У 1803 р. продовжується заселення британськими колоністами землі Ван Димена (сучасний штат Тасманія), яка отримує статус самостійної колонії в 1825 р. Розширення території продовжилося у західному напрямку, коли в 1829 р. Великобританія приєднала до своїх володінь територію сучасної Західної Австралії. На частині землі Нового Південного Уельсу були створені три нові колонії - Південна Австралія (1836 р.), Вікторія (1851 р.) та Квінсленд (1859 р.). У 1863 р. з колонії Південної Австралії була відокремлена Північна територія.

Колонії Вікторія і Південна Австралія мали статус "вільних колоній", оскільки там не було засланців. Пізніше ця ситуація змінюється, оскільки ці колонії були змушені приймати засланців у зв'язку з гострою нестачею робочої сили. У період з 1840 по 1868 рр. заслання до Австралії поступово припиняються.

У ході отримання британськими колоніями незалежності 1 січня 1901 року Австралія створює федерацію - Австралійський Союз - на правах домініону. Із штату Новий Південний Уельс у 1911 р. була виділена Австралійська Столична Територія, де мала бути заснована нова столиця Канберра. До 1927 р. статус столиці Австралійської Федерації зберігається за містом Мельбурн. Завершальне оформлення адміністративно-територіального поділу відбулося у 1911 р., коли із штату Південна Австралія була відокремлена Північна територія.

Австралія володіє кількома територіями. Федеральний уряд контролює Територію Джервіс-Бей, розташовану в Новому Південному Уельсі (вона є військовою базою і морським портом національної столиці). Одночасно під контролем Австралії перебувають кілька населених зовнішніх територій: острів Норфолк, острів Рідва, Кокосові острови, і кілька незаселених територій: острови Ашмор і Картье, Територія островів Коралового моря, острови Херд і Макдональд та Австралійська антарктична територія (третина Антарктиди), право Австралії над якою не визнається багатьма державами світу.

2.1. Загальнодержавний рівень

До створення Австралійської федерації у 1901 р. сучасні штати існували як окремі британські колонії. Після створення Австралійського Союзу статус штатів та материкових територій був чітко визначений в Австралійській конституції. В Австралії виокремлюється шість штатів: Вікторія (VIC), Західна Австралія (WA), Квінсленд (QLD), Новий Південний Уельс (NSW), Тасманія (TAS) і Південна Австралія (SA). Двома головними материковими територіями є Північна територія (NT) і Територія федеральної столиці (ACT). Статус територій багато в чому аналогічний статусу штатів, за винятком того, що федеральний парламент може скасувати будь-яке рішення парламенту території, в той час як по відношенню до штатів федеральне законодавство має верховенство над законодавством штатів тільки в тих випадках, які зазначені в параграфі 51 Конституції. Всі інші питання залишаються у віданні штату, наприклад, охорона здоров'я, освіта, правопорядок, громадський транспорт, дороги, судоустрій та місцеве самоврядування.

У всіх штатах є власні законодавчі та виконавчі органи влади. Британська королева представлена в штатах губернаторами, що призначаються нею за поданням прем'єр-міністра штату. У Північній території і на острові Норфолк королева представлена адміністраторами, яких призначає генерал-губернатор Австралії. Австралійська Столична Територія не має ні губернатора, ні адміністратора. Часткове управління цією територією здійснює генерал-губернатор Австралії, яке, головним чином, обмежується правом розпуску законодавчих зборів цього штату. Законодавча влада реалізується на рівні одно- чи двопалатного парламенту: однопалатний у Північній території, Території федеральної столиці та Квінсленді та двопалатний в інших штатах. Нижня палата має назву Законодавча асамблея (у Південній Австралії і Тасманії - Законодавчі збори), а верхня - Законодавча рада.

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Враховуючи культурно-історичні особливості та економічний розвиток кожен штат заводить власний адміністративно-територіальний розподіл на своїй території. Одну з найскладніших структур адміністративно-територіального поділу має найбільш населений штат Новий Південний Уельс. Територія штату поділяється на райони місцевого управління, яких за

останніми статистичними даними нараховувалося близько 153 одиниць [5]. Оскільки райони місцевого управління постійно реформуються та модернізуються, для зручності райони місцевого управління неофіційно розподіляються на регіони: Внутрішній Сідней, Зовнішній Сідней, Округ Сідней, Середньо-Північне узбережжя, Мюррей, Маррамбиджи, Хантер, Иллаварра, Ричмонд-Твид, Південний-Схід, Північ, Центральний Захід, Північний-Захід, Далекий Захід [6]. При цьому окремі департаменти уряду штату можуть використовувати власні класифікації поділу на регіони, виокремлюючи від 7 до 14 регіонів. Місцеве управління штату Новий Південний Уельс здійснюється на рівні умовно визначених адміністративно-територіальних одиниць - міста та району. Різниця між ними незначна. Містом вважається район, який отримав міський статус від губернатора. Назва районів складалася більш історично, оскільки після ухвалення Закону про місцеве управління 1993 р. назва районів юридично була замінена термінами - муніципалітети та графства. Відповідно до Закону муніципалітетами виступають переважно внутрішньоміські райони і малі міста, а до графств належать сільські та приміські райони.

На північ від штату Новий Південний Уельс розташований штат Квінсленд, який, за зразком сусіднього штату, адміністративно поділяється на міські території, регіони, графства. У процесі реформування, яке відбулося у 2008 р., найбільших змін зазнали райони місцевого самоврядування, в межах яких створюються місцеві органи влади (ради), відповідальні за місцеві служби. У результаті земельної реформи відбулося об'єднання 97 районів місцевого самоврядування та 20 рад корінних народів, загальна чисельність яких скоротилася до 74 одиниць [8].

Одним із найбільших штатів є Західна Австралія. Найвищий рівень адміністративно-територіального поділу штату представлений округами: Гасконь Кімберлі, Голдфілдс-Есперанс, Великий Південний, Середньозахідний, Піл, Пілбара, Південно-Західний, Уїтбелт [9]. Найбільше місто штату - Перта - із його приміською територією не входять до жодного з округів. Поділ на округи зроблений для ефективного управління економічним розвитком регіонів. Місцеве управління представлене районами місцевого самоврядування, загальна кількість яких нараховує 138 районів.

Штати на півдні представлені Південною Австралією, Вікторією та Тасманією. Штат Вікторія поділяється на райони місцевого самоврядування (84 одиниці), які, у свою чергу, розподіляються на графства, міські території, сільські міста та 1 боро. Ради муніципалітетів виконують функції управління відповідними територіями, що може включати міське планування, дорожню інфраструктуру, облаштування території тощо. Один з найбільших районів місцевого самоврядування є територія Мельбурна [10]. На відміну від Вікторії у штаті Південна Австралія адміністративне управління на місцях здійснюється в межах 69 районів місцевого самоврядування. Штат Тасманія поділяється на райони місцевого самоврядування, міста та муніципалітети. Загальна кількість районів налічує 29 одиниць. Найбільшими містами штату є Хобарт, Лонсестон, Девонпорт і Берні [11]. Адміністративне управління також поширюється на найближчі острови (Кінг, Фліндерс) і віддалений острів Маккуорі.

Іншими суб'єктами федерації є австралійські території, статус яких трохи нижчий, ніж у штату. Найбільшими з них виступають Північна територія та Австралійська Столична Територія. Адміністративно-територіальний поділ Північної території формувалася за прикладом австралійських штатів. Як результат, Північна територія розділена на 17 районів місцевого самоврядування, включаючи 11 графств і 5 муніципалітетів. Органами місцевого управління виступають місцеві ради, яким парламенти делегували функції з міського планування, дорожньої інфраструктури та прибирання сміття. До складу Австралійської Столичної Території входять столиця Канберра, невеличка сільськогосподарська зона і Національний парк Намаджі. Враховуючи малі розміри Австралійської Столичної Території, адміністративно-територіальний поділ даної території відсутній.

3. Функції держави і державне управління

Система державного управління Австралії базується на ліберально-демократичних традиціях, на цінностях релігійної толерантності, свободи слова та зібрання, а також на верховенстві закону. Відповідно, робота державних установ Австралії та практика державного управління тісно пов'язані із британською та північноамериканською моделями управління.

Хоча Австралія є незалежною державою вона входить до Британської співдружності, а королева Великобританії Єлизавета II є формально королевою Австралії [12]. Для реалізації представницької функції на місцях на пропозицію діючого уряду Австралії королева Великобританії призначає генерал-губернаторів. Вони наділені широкими повноваженнями, однак практично всі рішення ухвалюють за погодженням з міністрами.

За прикладом США і на відміну від Великобританії, в Австралії існує писана конституція, яка визначає основні принципи функціонування системи державного управління в країні. Конституція Австралії встановлює повноваження уряду в частинах законодавчої, виконавчої та судової влади [13]. У конституції Австралії не встановлено чітких меж між законодавчою та виконавчою владою країн Співдружності. З одного боку, тільки парламент може приймати законодавчі акти, з другого боку, на практиці виконавча влада Співдружності уповноважена приймати правила, норми та підзаконні акти щодо питань, які мають відношення до конкретних законів [14].

Крім того, в конституції зазначається, що члени законодавчого органу повинні бути членами виконавчої влади. На практиці формування уряду Австралії відбувається за участі представників двох палат законодавчої влади: Палати представників та Сенату. Із членів двох палат парламенту формується уряд, який у подальшому і реалізовує політику держави. У своїй роботі міністри зобов'язані дотримуватися принципу "солідарності кабінету", який несе відповідальність за свою діяльність перед парламентом. У конституції зафіксовані також повноваження судової влади, де найбільш впливовою інстанцією є Вищий суд Австралії. Основна функція Вищого суду полягає у вирішенні спірних питань, що виникають між федеративним центром та його адміністративно-територіальними одиницями.

Стабільність політичної системи пояснюється стабільністю основного закону Австралії. Зміни до конституції Австралії можуть бути внесені лише в ході національного референдуму, участь в якому має взяти більшість зареєстрованих виборців. За процедурою, законопроект, що містить поправки, спочатку має бути прийнятий двома палатами парламенту. В окремих випадках допускається рішення лише однієї палати. Потім такий законопроект має отримати т.зв. "подвійну більшість" на референдумі. Подвійна більшість на референдумі передбачає схвалення будь-яких конституційних змін більшістю виборців у державі, а також отримання підтримки в більшості штатів (щонайменше чотири із шести штатів мають проголосувати за зміни). Якщо рішення референдуму особливим чином стосується одного чи кількох штатів, то більшість таких штатів має також погодити нові зміни [15].

Беручи до уваги таку процедуру, внесення поправок та змін до Конституції Австралії є досить складним. З 1901 р. таку підтримку отримали лише 8 із 44 запропонованих поправок до Конституції [16]. Виборці досить обережно використовують референдум для зміни балансу між політичними силами в країні. На рівні штатів та територій процедура референдумів є допустимою, однак використовується досить рідко.

4. Законодавча влада в системі державного управління

Вищим законодавчим органом Австралійського Союзу є парламент. Відповідно до частини 1 глави 1 конституції Австралії, до парламенту країни належать королева Великобританії, сенат та палата представників. Враховуючи двопалатний склад законодавчої влади, австралійський парламент значною мірою змодельований згідно із Вестмінстерською традицією, хоча структура і функції формувалися під впливом американського досвіду.

Конституційні функції британської королеви делегуються генерал-губернатору, який призначається монархом за рекомендацією прем'єр-міністра країни [17]. Однією з особливостей конституції є офіційно досить широкі повноваження генерал-губернатора, який може відкласти ухвалення законопроекту, передавши його на розгляд королеви. Проте насправді згідно з конституційним звичаєм генерал-губернатор виконує тільки представницькі функції і має лише консультативний голос при обговоренні найважливіших для країни законодавчих рішень.

Історія Парламенту Австралії розпочинається ще із середини XIX ст., коли були сформовані парламенти майбутніх австралійських штатів (тоді ще британських колоній): у 1856 р. - парламенти Нового Південного Уельсу, Вікторії і Тасманії, в 1857 р. - Південної Австралії, в

1860 р. - Квінсленда, в 1890 р. - Західної Австралії. Після утворення в 1901 р. Австралійського Союзу відбулося і формування першого федерального парламенту Австралії, який був офіційно відкритий у Мельбурні 9 травня 1901 р. [18]. У період з 1901 по 1927 рр. парламент країни проводив свої засідання в будівлі парламенту штату Вікторія в Мельбурні, оскільки столиця лише будувалася. 9 травня 1927 р. відбувся офіційний переїзд федерального парламенту в національну столицю, місто Канберру, який лишається там і до сьогодні.

Основні функції законотворчості в Австралії виконують дві палати: Сенат (верхня палата) у складі 76 сенаторів та Палата представників у складі 150 депутатів (нижня палата) [19]. Кожна із палат парламенту формується на базі різних виборчих систем. Сенат обирається за преференційним голосуванням та пропорційною виборчою системою в 12 місцевих державних округах та двомісних територіальних округах із системою єдиного неперехідного голосу. Депутати до Палати представників обираються у пропорційних одномандатних округах з системою альтернативного голосування (відомою як преференційне голосування).

В Австралії де-факто існує двопартійна система, яку утворює Австралійська лейбористська партія і коаліція Ліберальної партії Австралії, Національної партії Австралії, Ліберальної партії і Аграрної ліберальної партії [20]. Беручи до уваги систему голосування, дрібним партіям потрапити до Палати представників складніше, ніж до Сенату. В останні роки таким малим партіям, як Демократична лейбористська партія, Австралійські демократи, Австралійська партія зелених, вдалося забезпечити собі представництво лише у вищій палаті парламенту.

Голосування на загальнофедеральному рівні та на рівні штату є обов'язковим. У випадку неявки на вибори з неповажної причини громадянин Австралії має сплатити штраф у розмірі 20 австралійських доларів [21].

4.1. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

Вища палата парламенту складається із 78 депутатів. Кожен з 6 штатів обирає по 12 представників, а кожна територія - по два. Вибори до вищої палати проходять за партійними списками. Сенатори обираються терміном на 6 років, при цьому кожні 3 роки проходить переобрання половини сенаторів.

Депутати нижньої палати обираються терміном на 3 роки. У виборах використовується мажоритарна виборча система абсолютної більшості з преференційним (кращим) голосуванням. Кожен штат має бути представлений не менш ніж 5-ма депутатами. З депутатів нижньої палати формується уряд, причому лідер партії (або ж коаліції партій) більшості автоматично стає прем'єр-міністром.

Згідно з конституцією, парламенту дозволяється змінювати число членів Палати представників, однак склад нижньої палати має кількісно в два рази перевищувати склад вищої палати. Кількість депутатів, що представляють штати і території, пропорційна кількості їх населення, при цьому жоден з основних штатів не може бути представлений менш ніж 5 депутатами, незалежно від кількості населення. Конституція тривалий час не гарантувала територіям права парламентського представництва на рівні Палати представників. Проте за рішенням парламенту в 1922 р. Північна територія отримала одне місце в нижчій палаті парламенту. В 1948 р. аналогічне рішення було прийнято для Австралійської столичної території. До 1968 р. представники територій були обмежені у праві голосування [22]. Однак на сучасному етапі ситуація змінилася і кожна територія має по два представники в нижній палаті. Загальна кількість парламентарів у Палаті представників нараховує 150 осіб.

Основною функцією парламенту Австралії є законотворчість. Будь-який член Палати представників або Сенату має право законодавчої ініціативи. Це не стосується фінансових законопроектів, які в обов'язковому порядку розглядаються спочатку в Палаті представників. На практиці ініціаторами більшості законопроектів виступають міністри. Після розгляду законопроектів у двох палатах законопроекти можуть набирати силу закону. Сенат наділений тими ж законодавчими повноваженнями, що і Палата представників. Однак він не може вносити зміни у фінансові законопроекти, які він або приймає, або відхиляє.

Відповідно до конституції Австралії федеральний парламент може приймати закони тільки з деяких питань. До них належать: міжнародна торгівля та торгівля між штатами, закордонні

справи, оборона, імміграція, оподаткування, банківська справа та страхування, питання укладання шлюбів та розлучень, фінанси, поштовий зв'язок і телекомунікації, а також загальні принципи соціального страхування [23]. Всі інші питання місцевого значення належать до компетенції парламентів штатів та територій.

Крім законодавчих функцій парламент Австралії виконує і ряд інших функцій. Він може обговорювати термінові питання або питання державного значення: ця функція здійснюється через проведення зборів для обговорення питань державної політики. Крім того, парламентарії можуть винести вотум недовіри всьому уряду або окремим міністрам. Існує також т. зв. "година запитань", час для організації публічного діалогу між парламентом та прем'єр-міністром або іншими міністрами.

Кожна з палат парламенту вибирає свого голову [24]. Сенат, відповідно, очолює президент, а Палату представників - спікер. Вибори голів проходять за процедурою таємного голосування, при цьому на посади, як правило, обираються представники правлячої партії.

Конституцією Австралії регламентується кворум для кожної з палат. Для Палати представників він становить одну п'яту частину від загального числа депутатів, а для Сенату - одну четверту частину. Хоча в теорії без досягнення кворуму будь-які обговорення законопроектів у палатах повинні бути припинені, на практиці члени парламенту за згодою присутніх продовжують дебати і за відсутності деяких парламентарів.

Рішення в обох палатах парламенту можуть прийматися за допомогою усного голосування, коли депутати, вигукуючи "Так" або "Ні", приймають або відхиляють законопроект. Рішення в цьому випадку приймає голова палати. Якщо ж в одній з палат знайдеться хоча б дві людини, які не погодяться з результатом, вони можуть вимагати "роздільного голосування". У такому випадку члени Палати представників або сенатори, які схвалюють законопроект, сідають на праву сторону залу засідань, а які проти - на ліву. Потім відбувається підрахунок спеціальними уповноваженими (організаторами урядової та опозиційної партій у парламенті), після чого виносяться остаточне рішення. Спікер Палати представників позбавлений права голосу (він має право віддати вирішальний голос тільки в разі рівного розподілу голосів). Президент же Сенату має право взяти участь в голосуванні, проте він не має вирішального голосу.

У разі конфлікту між обома палатами парламенту Австралії стосовно будь-якого законодавчого акта конституцією передбачений одночасний розпуск обох палат. В австралійській конституційній практиці це називається "подвійним розпуском", або "double dissolution" [25]. Якщо і після виборів конфлікт триватиме, то генерал-губернатор може провести спільне засідання обох палат для вирішення конфліктної ситуації.

5. Виконавча влада в системі державного управління

За конституцією формою правління Австралійської співдружності є федерація. Саме з цієї причини створення у 1901 р. Співдружності почали ототожнювати із створенням Федерації [26]. Відповідно до принципів федеральної держави, повноваження в державі розподіляються між центральним урядом та урядами регіонів. В Австралії цей розподіл здійснюється між Співдружністю та шістьма штатами, а також двома австралійськими територіями (проаналізовано вище).

У конституції Австралії зазначається, що законодавча, виконавча і судова влада Співдружності реалізується на рівні трьох органів влади - парламенту (глава I), виконавчого уряду (глава II) та органів судової влади (глава III). Якщо законодавча влада має виключне право ухвалювати закони, то виконавча влада покликана реалізовувати їх та проводити урядову політику за рахунок дій державних органів виконавчої влади та збройних сил. Судова влада традиційно здійснюється судами федеральної юрисдикції та судами штатів.

Незважаючи на структурне визначення повноважень, конституція не передбачає суворого розмежування між законодавчою та виконавчою владою Співдружності. Хоча тільки парламент може ухвалювати закони, уточнення окремих положень законодавчих актів здійснюється виконавчими органами влади Співдружності. На практиці така взаємодія виглядає наступним чином. Парламент приймає Закон про митне управління, в якому зазначається, що ніхто не може "імпортувати до Австралії заборонені товари". Після ухвалення цього закону уряд має

визначити митні правила, які детально прописують категорію "заборонених товарів", які зараховують до нелегального імпорту.

Ефективна взаємодія між виконавчою та законодавчою владою зумовлена тим фактом, що прем'єр-міністр та інші члени уряду повинні бути членами парламенту та у своїй діяльності бути підзвітними йому [27]. При цьому незалежність судової влади прописується більш чітко. Тільки суд може здійснювати судову владу Співдружності. На практиці це означає, що лише суд може прийняти рішення щодо того, чи особа порушила закон Співдружності, який був ухвалений парламентом та уточнений урядом.

Детальний аналіз конституції не дає відповіді стосовно функцій виконавчої влади Співдружності. Положення розділу II (частини 61-70) містить згадку, що генерал-губернатор наділений широкими повноваженнями по відношенню до уряду Співдружності [28]. У частині 61 сказано, що виконавча влада Співдружності покладається на королеву і може бути реалізована генерал-губернатором. Одночасно частина 68 конституції передбачає, що командування силами оборони покладено на генерал-губернатора, який здійснює свої повноваження відповідно до принципу відповідального уряду. Це передбачає процедуру консультування між генерал-губернатором та міністрами уряду перед ухваленням рішень. Генерал-губернатор відповідає за створення урядових департаментів та призначення міністрів.

На практиці міністри також є членами парламентської партії чи коаліції партій, які утворює більшість у Палаті представників. Міністрами можуть бути сенатори і члени Палати представників, хоча на практиці прем'єр-міністр є членом Палати представників, а не Сенату. Незважаючи на важливість для функціонування виконавчої влади позиції голови уряду (прем'єр-міністра) чи самого уряду, в конституції нема детального опису їхньої діяльності. Федеральна виконавча рада згадується в різних частинах конституції, а вираз "генерал-губернатор у Раді" стосується всіх колишніх та нинішніх міністрів. На відміну від кабінету, Виконавча рада не є дорадчим органом. Її основні функції - отримання коментарів та погодження процедури підписання офіційних документів, таких як постанови та нормативні акти.

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Поряд із федеративним типом державного устрою Австралія є конституційною монархією. Виходячи із назви, главою держави є монарх, функції якого визначаються конституцією. Главою Австралійського Союзу є королева Великої Британії та Північної Ірландії Єлизавета II. Ідея її верховенства проходить через весь текст конституції. Як зазначається в основному законі, королева є частиною парламенту (розділ 1) і має право призначати генерал-губернатора як свого представника в Австралії (розділ 2). Тож виконавча влада Співдружності належить королеві і може бути реалізована генерал-губернатором, який виконує роль її представника (частина 61).

Однак така важлива роль королеви, яка зафіксована в конституції, не позначається на її активності у політичному житті країни [29]. Навіть обмежені функції, які має виконувати королева (н-д.: призначення генерал-губернатора), реалізуються у відповідності з рекомендаціями прем'єр-міністра. Представник королеви - генерал-губернатор - виконує велику кількість інших функцій. Крім виняткових ситуацій генерал-губернатор діє відповідно до рекомендацій міністрів країн Співдружності. Причиною цього є принцип відповідальності уряду, який є основним як для британської, так і австралійської системи державного управління. Відповідно до цього принципу королева діє за порадою своїх міністрів, які, в свою чергу, і несуть відповідальність за свою діяльність перед парламентом. Саме з цієї причини частина 64 Конституції вимагає від міністрів бути членами парламенту.

У політичній практиці існує невелика кількість питань, щодо яких генерал-губернатор не зобов'язаний діяти відповідно до рекомендацій Ради міністрів. Такі повноваження увійшли в практику під назвою "резервні повноваження" та охоплюють право призначати та звільняти прем'єр-міністра, підтримати чи відхилити розпуск парламенту. При виконанні повноважень такого типу генерал-губернатор зазвичай діє у відповідності зі встановленою та загальноприйнятою практикою. Наприклад, під час призначення прем'єр-міністра відповідно до ст. 64 конституції генерал-губернатор повинен, за згодою, призначати лідера політичної партії чи партій, які формують більшість у Палаті представників.

Певні винятки із загальної практики виникають у ситуаціях з особливими обставинами. Така ситуація мала місце у 1975 р., коли генерал-губернатор, сер Джон Керр, відправив у відставку прем'єр-міністра, пана Е.Уайтлама, після того як сенат, який не контролювався урядом, позбавив уряд Е.Уайтлама фінансів, необхідних для управління [30]. Оцінки даної ситуації з боку експертів відрізняються. З одного боку, рішення генерал-губернатора є виправданим, оскільки прем'єр-міністр, що не може отримати фінансування від парламенту, повинен ініціювати загальні вибори або бути звільненим. З другого боку, стверджують, що відставка Е.Уайтлама є безпідставною, адже за конституцією прем'єр-міністром може лишатися той представник уряду, який зберігає підтримку Палати представників. Оскільки тодішній прем'єр-міністр мав таку підтримку, то правомірність його звільнення генерал-губернатором може ставитися під сумнів.

5.2. Глава держави і державне управління

У конституції Австралії, яка датується 1901 р., не використовується термін "глава держави". На практиці функції глави держави розподіляються між двома людьми: королевою Австралії та генерал-губернатором Австралії, якого призначає королева за рекомендацією прем'єр-міністра Австралії [31]. Хоча з багатьох питань функція генерал-губернатора зводиться до представництва королеви, додатково генерал-губернатор самостійно здійснює владні повноваження.

У даний час королева Єлизавета II виконує роль суверена Австралії, а також інших країн-членів Британської співдружності. Як і інші домініони Австралія отримала законодавчу незалежність від парламенту Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з ухваленням Вестмінстерського статуту в 1931 р., який був прийнятий в Австралії у 1942 р. Ухваливши Закон про королівський титул від 1953 р. парламент надав королеві титул королеви Австралії.

Ст. 61 конституції передбачає, що виконавча влада Співдружності належить королеві і може бути реалізована генерал-губернатором як представником королеви, що визнається конституцією Австралії і законами Співдружності. Розділ 2 конституції передбачає, що генерал-губернатор має представницькі функції. Хоча, на практиці її представник виконує всі завдання, які в інших країнах виконує глава держави, без прив'язки до королеви. Що стосується міжнародної активності, то генерал-губернатор представляє Австралію на міжнародному рівні і приймає у себе представників іноземних держав. У внутрішніх справах генерал-губернатор здійснює свої повноваження, консультуючись з прем'єр-міністром чи іншими міністрами.

Питання про те, хто є главою Австралії, було досить дискусійним. У 1999 р. воно було представлено на референдумі, що передбачало формулювання пропозиції про внесення змін до конституції. Ця пропозиція передбачала вилучення з конституції будь-якого посилання на королеву та заміну генерал-губернатора посадою президента, якого мав призначати прем'єр-міністр за умови схвалення кандидатури двома третинами голосів обох палат парламенту. Хоча ця пропозиція не була підтримана на референдумі, австралійський республіканський рух, який виступає проти монархії в Австралії, популярності не втратив [32].

Прихильники республіки стверджували, що реальним главою держави є генерал-губернатор, який з 1965 р. незмінно призначався із числа громадян Австралії. За висловлюваннями колишнього генерал-губернатора Майкла Джеффри: "Її величність є главою Австралії, але генерал-губернатор є її представником, і для реалізації намірів та цілей повністю виконує покладені на нього завдання". У 2005 р., відповідаючи на запитання журналістів, Майкл Джеффри дав ще більш розмитий коментар: "Королева є монархом, а я її представником, який виконує всі функції глави держави" [33]. Даний коментар підтвердив відсутність чіткого бачення визначення глави держави в Австралії.

Актуальні дискусії навколо конституційної реформи пов'язані із основними питаннями:

- відсутність визначення глави держави в чинній конституції;
- необхідність уточнення компетенції та ролі глави держави;
- право австралійців обирати главу держави [34].

Як показали опитування, більшість австралійців не знали, що в конституції відсутнє чітке визначення ролі глави держави. Цим вони пояснюють нечіткість розподілу компетенції між австралійською виконавчою владою, повноваженнями уряду (прем'єр-міністром і Кабінетом міністрів) та парламентом. Стабільність виконавчої влади порушується під впливом дебатів

між провладними та опозиційними силами, які звинувачують уряд у безвідповідальності, яку вони пояснюють відсутністю у конституції чітких функцій та ролі уряду, а також повноважень прем'єр-міністра.

На переконання прихильників реформи, функції генерал-губернатора мають бути уточнені задля уникнення непорозумінь із урядом. На сьогодні розподіл влади між генерал-губернатором та урядом базується на багаторічній практиці, без належних конституційно визначених гарантій. У більшості випадків генерал-губернатор виконує формальні функції представництва і залишається відірваним від повсякденного політичного життя.

Останній аргумент прихильників конституційної реформи пов'язаний з одним із основних прав - правом обирати главу держави. Реформатори виступають за надання такого права народу, оскільки найбільш важливі органи державної влади, до якої належить і глава держави, мають обиратися відкритим шляхом.

5.3. Уряд і державне управління

Поряд із генерал-губернатором як представником королеви в Австралії виконавча влада реалізовується Федеральною виконавчою радою та Кабінетом міністрів. Членами Федеральної виконавчої ради є генерал-губернатор, прем'єр-міністр та міністри [35]. Конституція Австралії не регулює повноваження Кабінету міністрів, а його рішення мають обмежену юридичну силу. Для того, щоб вони діяли, всі члени міністерств повинні бути приведені до присяги як члени Федеральної виконавчої ради. Майбутні міністри повинні також бути членами Палати представників чи Сенату або стати членами протягом трьох місяців з моменту призначення. Цей орган здійснює юридичну оцінку рішень, що ухвалюються Кабінетом міністрів, та контролюють їх подальшу реалізацію. Члени Виконавчої ради отримують титул "почесних" членів, який зберігається за ними протягом усього життя. На засіданнях Федеральної ради головує, як правило, генерал-губернатор, хоч міністр із титулом віце-президента Виконавчої ради виступає сполучною ланкою між Радою та Кабінетом міністрів.

Кабінет міністрів очолює прем'єр-міністр. Він є найбільш впливовою людиною в парламенті та виконує низку завдань, які передбачають:

- головування у щотижневих зборах партії, на яких обговорюється політичний курс та розглядаються нові закони;
- відбір кандидатів на посади міністрів із Палати представників чи Сенату від партії, яку він представляє;
- ухвалення рішень з міністрами кабінету щодо подання нових законопроектів до парламенту;
- керування роботою уряду і виконання ролі головного представника уряду у Палаті представників;
- представлення уряду Австралії за кордоном;
- консультування генерал-губернатора з важливих питань, таких як призначення послів, керівників державних відомств тощо;
- ухвалення рішень про призначення нових виборів і визначення лідера партії [36].

Діяльність Кабінету міністрів може завершитися у випадку смерті прем'єр-міністра або визнання його недієздатності. Така ситуація може призвести до ухвалення рішення генерал-губернатора про розпуск Кабінету міністрів. Міністри обіймають свої посади "при схваленні генерал-губернатором" їхньої роботи. Це передбачає можливість звільнення міністра у будь-який час, попередивши його у письмовій формі. Таке рішення потребує погодження із прем'єр-міністром [37].

До 1956 р. всі співробітники міністерства були членами Кабінету міністрів. Зростання кількості міністерств у 1940-1950 рр. призвело до перегляду існуючої системи. У 1956 р. структура Кабінету міністрів була оформлена у вигляді дворівневої моделі, в якій лише головні міністри зберігали ранг членів Кабінету міністрів.

Відбір міністрів на посади належить до прерогативи прем'єр-міністра. Якщо при владі перебувають партії правого крила, то згідно з практикою прем'єр-міністр робить всі призначення в Кабінеті на свій власний розсуд. Якщо Ліберальна партія та її попередниці (Націоналістична партія та Об'єднана партія Австралії) формують коаліцію за участі Національної партії,

то керівник партії молодшого партнера по коаліції визначає членів своєї партії на міністерські позиції та проводить консультації із прем'єр-міністром стосовно розподілу портфелів.

З часу утворення Австралійського союзу процедура підбору членів кабінету міністрів самостійно прем'єр-міністром остаточно утвердилася в політичній практиці Австралії. До 2007 р. прем'єр-міністр постійно вдавався до формальних консультацій з лідерами політичних партій при формуванні Кабінету міністрів. Після приходу до влади Кевіна Радда, який представляв Лейбористську партію, ситуація змінилася [38]. Ще у період виборів К.Радд обіцяв, що в разі приходу його політичної сили до влади він одноосібно буде формувати склад уряду. Коли його було обрано прем'єр-міністром, він дотримався передвиборчих обіцянок і почав відбирати кандидатів на пости міністрів Кабінету на власний розсуд.

Особливістю роботи Кабінету міністрів є його присутність не лише в Канберрі, але й інших столицях австралійських штатів. Найчастіше засідання проходять у великих містах - Сідней та Мельбурні. Основні зміни відбулися за прем'єр-міністра К.Радда, який виступав за розширення географії роботи Кабінету та ініціював проведення урядових засідань в інших регіональних центрах Австралії.

На доповнення до звичайного кабінету опозиція, представлена в парламенті, призначає з числа своїх парламентарів для моніторингу роботи державних міністрів членів тіньового кабінету, які позиціонують себе як альтернативний уряд [39]. Портфелі тіньових міністрів зазвичай ідентичні портфелям діючого уряду. Коли Ліберальна і Національна партії перебувають в опозиції, членів тіньового кабінету призначає лідер опозиції після консультацій зі своїми партнерами. Коли Лейбористська партія була в опозиції, її лідер обрав міністрів тіньового кабінету та розподілив між ними урядові портфелі. Дрібні опозиційні партії часто призначають власних офіційних представників Кабінету, але вони не називають їх членами тіньового кабінету.

5.4. Міністерства (відомства)

Міністерства на чолі з міністрами відповідають за реалізацію задекларованого внутрішнього та зовнішньополітичного курсу держави. Економічно-фінансовий блок міністерств представлений Міністерством сільського господарства, рибальства та лісового господарства, Міністерством фінансів та дерегуляції, а також Міністерством закордонних справ та торгівлі. Враховуючи важливість економічної складової австралійської зовнішньої політики, на Міністерство закордонних справ поряд із класичними дипломатичними функціями покладено завдання з підтримки торгівлі та програм сприяння розвитку. Все це реалізується через центральний офіс у Канберрі, а також посольства і консульства в усьому світі [40]. Крім того, у складі Міністерства закордонних справ є класичні економічні підрозділи, які займаються питаннями фінансування та страхування експорту і проводять сільськогосподарські дослідження.

Інші міністерства, діяльність яких пов'язана із соціальною сферою, мають у своїй структурі департаменти, які також займаються економічними питаннями. До таких належить група інноваційних міністерств: Міністерство широкосмугового зв'язку, комунікацій та цифрової економіки, Міністерство аналізу кліматичних змін та енергоефективності [41].

Найбільшою у структурі Кабінету міністрів є група соціальних міністерств, робота яких поширюється як на класичні сфери соціального захисту населення, так і на характерні для Австралії питання переселення, міграції та облаштування життя нових громадян. Розгалужена система соціальних міністерств є свідченням того, що уряд Австралії приділяє велику увагу питанням соціального захисту населення. Класичними питаннями соціальної політики займаються Міністерство у справах ветеранів, Міністерство соціальних служб, Міністерство охорони здоров'я та осіб похилого віку, Міністерство освіти, зайнятості та трудових відносин, Міністерство у справах сім'ї, житла, громадських послуг та справ корінних народів, Міністерство регіонального розвитку, місцевого самоврядування, мистецтва та спорту. Група міністерств, які займають міграційними питаннями у стратегічному вимірі, представлена Міністерством імміграції та громадянства, Міністерством охорони навколишнього середовища, водних ресурсів, населення та громад.

Крім того, важливі функції з реалізації урядової програми розвитку країни покладені на Міністерства оборони, Міністерство інфраструктури та транспорту, Міністерство інновацій,

промисловості, науки і досліджень, Міністерство ресурсів, енергетики і туризму. Організаційною підтримкою уряду займається департамент Прем'єр-міністра та Кабінету міністрів, а також казначейство.

Особливістю структури Кабінету міністрів Австралії є передавання кількох сфер відповідальності одному міністерству. У ході реформи, яка завершилася у 2007 р., пройшов перший етап реструктуризації і створення нових міністерств. Дана реформа була покликана зменшити кількість міністерств та оптимізувати їх роботу при вирішенні суміжних проблем. Одним з таких міністерств стало новоутворене Міністерство освіти, зайнятості та трудових відносин, яке виникло на місці Міністерства освіти, науки та професійної підготовки, яке, у свою чергу, було перейменоване з Міністерства освіти, професійної підготовки та молоді. До складу нового міністерства увійшли колишні департаменти, які відповідають за сферу освіти і професійної підготовки, а також зайнятість і трудові відносини [42]. Інший приклад представлений Міністерством широкого спектру зв'язку, комунікацій та цифрової економіки. Це міністерство утворилося на місці колишнього Міністерства зв'язку, інформаційних технологій і мистецтва, яке було розформоване у 2007 р. Відповідальність за мистецтво спочатку була передана створеному у 2007 р. Міністерству охорони навколишнього середовища, водних ресурсів, спадщини і мистецтв, а сфера спорту перейшла до компетенції Міністерства охорони здоров'я та осіб похилого віку. Однак невдовзі і Міністерство охорони навколишнього середовища, водних ресурсів, культурної спадщини і мистецтв було реформоване під керівництвом діючого прем'єр-міністра Джулії Хіллард. У 2010 р. було створене Міністерство сталого розвитку, охорони навколишнього середовища, водних ресурсів, населення та громад [43]. У структурі даного міністерства була утворена Австралійська рада з культурної спадщини. Сфера мистецтв була передана до компетенції Міністерства регіонального розвитку, місцевого самоврядування, мистецтва та спорту, яке також було створене у 2011 р. [44].

6. Судова влада в системі державного управління

Правова система Австралії формувалася під впливом англійського права. Як і в Англії основними юридичними джерелами визнаються загальне право та законодавчі акти, ухвалені судовими рішеннями. З часу утворення колоній Великобританії в Австралії в них відразу почали застосовуватися норми англійського права [45]. Наступним кроком британської влади було рішення, відповідно до якого всі норми загального права і парламентські акти, які діяли в Англії на 25 липня 1828 р., підлягали обов'язковому застосуванню в Австралії. Після цього австралійські колонії зберігали лише формальне право самостійно формувати власні правові та судові системи. Протягом наступних десятиліть і до порівняно недавнього часу Австралія значною мірою копіювала рішення англійських судів та рішень британського парламенту. Завдяки постанові, що зберігала дію норм англійського права станом на 25 липня 1828 р., деякі парламентські акти, які давно скасовані у Великобританії, все ще діють на території Австралії.

На відміну від законодавства Великої Британії загальне право в Австралії є єдиним для всіх шести штатів та двох австралійських територій (Північної та Австралійської столичної території). У цьому сенсі Австралія відрізняється також від США, де кожен штат має власне загальне право. Велику роль у забезпеченні єдності австралійського загального права відіграє Верховний суд Австралії. Рішення, ухвалені у відповідь на скаргу щодо постанови суду будь-якого штату, є обов'язковим для виконання всіма судами Австралійського Союзу. У системі загального права силу прецеденту мають лише рішення Верховного суду Австралії та верховних судів штатів і територій [46]. Всі суди нижчої юрисдикції мають також дотримуватися ухвалених раніше рішень, однак вони не розглядали їх як імперативні при врахування у подальшій практиці.

Судова система Австралії складається з федеральних судів, судів окремих штатів, а також кількох спеціальних судових установ з чітко визначеними, досить обмеженими функціями. І федеральні суди, і суди окремих штатів можуть розглядати справи відповідно до законодавства як Австралійського Союзу, так і штатів. Тому федеральні суди створені лише як вищі судові органи, а також для виконання судових функцій в Австралійській Столичній та Північній територіях.

Федеральна система судів зазнала суттєвих перетворень в кінці 1970-х років, коли поряд з раніше діючим Високим судом Австралії були створені Сімейний суд Австралії (Закон про сімейне право 1975 р.), а потім Федеральний суд Австралії (Закон про нього прийнятий в 1976 р.).

6.1. Судові органи. Здійснення судової влади

Вищий суд Австралії є апеляційний судом вищої інстанції, який здійснює нагляд за дотриманням конституційних норм у законодавстві [47]. Вищий суд Австралії складається з голови і 6 членів. Він розглядає питання, пов'язані з тлумаченням конституції, справи, в яких Австралійський Союз виступає однією із сторін судової справи, суперечки між штатами, скарги на дії деяких федеральних чиновників, а також справи про кримінальні злочини, які передбачені законодавством Союзу (їх може розглядати і окремий суд). Крім цього Вищий суд розглядає скарги на будь-які рішення, вироки чи накази судів федеральної юрисдикції, а також на відповідні постанови верховних судів або інших судів штатів, якщо при утворенні Австралійського Союзу вони підлягали оскарженню в Судовому комітеті Таємної ради. Вищий суд Австралії відповідно до Закону, що регулює його діяльність від 1979 р., як і раніше, може дозволяти оскаржувати свої рішення у Судовому комітеті, але на практиці такі випадки є поодинокими.

Виконуючи функцію вищого арбітражу в усіх судових справах, Верховний суд відіграє важливу роль у політичному житті країни. Чинний уряд призначає членів Вищого суду. Призначені судді іноді можуть бути пов'язані з тією чи іншою партією чи парламентською фракцією (як коаліційні, так і лейбористські уряди в різний час призначали на посади суддів колишніх генеральних прокурорів), що допомагає відбирати тих кандидатів у члени Вищого суду, які поділяють погляди Кабінету стосовно завдань верховної судової інстанції. Разом з тим це не скасовує принципу незалежності суддів, і багато нових членів суду, як правило, мають великий досвід практичної роботи в судах нижчих інстанцій або в судовій системі штатів. Згідно з конституційною поправкою 1977 р., члени Вищого суду, досягнувши 70-річного віку, йдуть у відставку [48]. В іншому випадку вони можуть бути звільнені з посади тільки спільним рішенням обох палат парламенту через "доведену негідну поведінку чи нездатність при виконанні своїх обов'язків" (чого жодного разу не було на практиці).

Крім Вищого суду до інших судів федеральної юрисдикції належать Сімейний суд (створений у 1975 р. для розгляду сімейних конфліктів, розлучень і вирішення питань про опіку та розподіл майна), Федеральний суд (створений у 1976 р. для вирішення широкого кола питань - таких як банкрутство та адміністративні скарги) і Федеральний суд магістратів Австралії [49]. Даний список спеціалізованих судів федеральної юрисдикції доповнює судову систему Австралії за рахунок судів штатів, які наділені функціями правового нагляду за федеральним законодавством.

Спершу Федеральний суд Австралії складався із двох підрозділів - загального і промислового, в якому розглядалися трудові конфлікти. За Законом про трудові відносини від 1988 р. промисловий підрозділ Федерального суду перетворено у самостійний Суд з трудових справ (у нинішній формі існує з 1993 р. для розгляду питань, пов'язаних із взаємовідносинами роботодавців та найманих працівників). При необхідності Федеральний суд засідає у будь-якому із штатів або територій. До його складу входить голова та 26 членів. Як суд першої інстанції Федеральний суд розглядає одноосібно деякі справи трудових конфліктів, про банкрутство, а також скарги на дії адміністративних органів, що підлягають судовому розгляду, і ряд суперечок, що виникають у торговельній практиці. Основна ж функція Федерального суду - розглядати (у колегіях із 3 суддів) скарги на постанови, винесені його судьями одноосібно, на постанови верховних судів територій і на деякі акти верховних судів штатів, які здійснюють федеральну юрисдикцію.

Федеральний суд магістратів був створений федеральним парламентом у 1999 р. і провів своє перше засідання в липні 2000 р. [50]. Його юрисдикція поширюється на сімейне право, банкрутство, питання дискримінації, захист прав споживачів та торговельну практику, недоторканність приватного життя, міграцію, авторське право і трудове законодавство. Майже всі питання, що належать до юрисдикції Федерального суду, розподіляються між сферами відповідальності Федерального та Сімейного суду.

Сімейний суд Австралії складається з голови і 43 членів, що розглядають справи одноособово або в невеликих колегіях. Відповідно до Закону про сімейне право 1975 р. тільки цей суд може дати дозвіл на розлучення на всій території країни, крім штату Західна Австралія і Північної території, де цю функцію виконують відповідні верховні суди. Крім розлучень Сімейний суд розглядає будь-які інші суперечки між подружжям (колишнім подружжям) як майнового, так і немайнового характеру. Засідання проходять у закритому форматі. Суд має у своєму

розпорядженні штат консультантів, які вживають заходів щодо примирення подружжя, контролюють виконання умов розлучення, особливо щодо опіки над дітьми [51].

Системи судів кожного із штатів і територій організовані та діють самостійно, а їх структура і функції мають істотні розбіжності. Вищою судовою інстанцією для відповідного штату і території є Верховний суд штату/території. Як перша інстанція він розглядає справи про найбільш серйозні кримінальні злочини (суддя з 12 присяжними) та цивільні справи зі значною сумою позову (засідання під керівництвом одного судді або, на вимогу, за участю 4 чи 6 присяжних). У колегіях з 3 суддів Верховний суд може розглядати скарги на постанови нижчих і деяких спеціалізованих судів.

У ряді штатів існують т.зв. "проміжні судові інстанції", у вигляді судів графств або округів, які розглядають справи про серйозні кримінальні злочини, крім найбільш тяжких, і цивільні справи із сумою позову, що перевищує компетенцію нижчих судів [52]. Що стосується судів останнього типу, то в різних штатах і територіях вони називаються або місцевими, або магістратськими, або судами малих сесій. Вони розглядають справи щодо незначних кримінальних злочинів і цивільні справи із сумою позову до меж, що встановлені у кожному окремому штаті або території, а також суперечки між власниками й орендарями. справи в них слухаються або платним магістратом одноосібно, або магістратом із 2-3 мировими суддями, або двома чи більше мировими суддями. Ці суди нерідко попередньо розглядають обвинувачення у справах про серйозні кримінальні злочини, які потім підлягають передачі до суду присяжних.

На свої посади судді будь-яких судів призначаються (довічно або до досягнення певного віку) відповідними органами виконавчої влади [53]. Так, суддів вищих судів Австралії призначає генерал-губернатор за погодженням з Виконавчою радою. До претендентів на суддівські посади ставляться найвищі вимоги (освіта, стаж юридичної практичної діяльності і т.ін.). Лише мирові судді можуть не мати юридичної освіти, проте в деяких штатах від них після призначення вимагається проходження спеціальних курсів. Судді можуть бути зняті із своїх постів, як правило, лише після рішення, прийнятого парламентом Союзу або штату.

У країні порівняно багато спеціалізованих судів, що не входять до системи загальних судів. Так, у 1975 р. був створений Трибунал адміністративних оскаржень - незалежний судовий орган, який розглядає скарги на рішення, що приймаються міністрами Австралійського Союзу і деякими іншими урядовцями. Різноманітні за назвами і функціями адміністративні трибунали діють в окремих штатах [54]. Наприклад, у штаті Вікторія є трибунал, який розглядає суперечки місцевої влади з архітекторами та будівельниками з питань спорудження нових будівель, а також комісія, яка видає ліцензії на продаж спиртних напоїв. У всіх штатах є т. зв. промислові трибунали, які розглядають конфлікти між підприємцями і працівниками, а також суди у справах неповнолітніх, які розглядають дрібні злочини, скоєні підлітками або проти дітей і підлітків, а також здійснюють нагляд за безпритульними дітьми, що втратили батьків. До числа спеціалізованих належать і суди з розслідування спірних ситуацій на морі - корабельних аварій, випадків смерті та зникнення людей, що опинилися за бортом. Переслідування у незначних кримінальних справах здійснюється поліцією, яка перебуває під контролем влади штатів і територій.

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Основним органом, що здійснює контроль у системі державного управління Австралії, виступає Національне бюро з аудиту Австралії, історія якого розпочалася у травні 1901 р. Відкриття роботи парламенту Співдружності у Мельбурні поклало початок розбудові системи органів виконавчої влади в Австралії. Важливим кроком у цьому напрямі стало ухвалення Закону про аудит (1901 р.), який передбачав створення бюро генерального аудитора (повна назва - Австралійське національне бюро з аудиту, ANAO).

Новий етап діяльності Бюро з аудиту ознаменувався ухваленням Генерального закону про аудит у 1997 р. [55]. Відповідно до положень цього закону був встановлений безпосередній зв'язок між парламентом та генеральним аудитором, який мав бути "членом парламенту". Відповідно до розділу 41 Генерального закону про аудит кандидата на посаду генерального аудитора призначає генерал-губернатор за рекомендацією прем'єр-міністра та за погодженням із Об'єдна-

ним комітетом з державного бюджету та аудиту. Строк повноважень генерального аудитора має складати не менше трьох років, але, водночас, не перевищувати п'яти років.

Географічно Австралійське національне бюро з аудиту розташоване в Канберрі. Одним із ключових елементів структури управління Національного бюро є Виконавчий комітет з управління, який був створений з метою координації дій аудиторів при досягненні цілей та стратегій, викладених у корпоративному плані Національного бюро. Крім того, функція Виконавчого комітету з управління полягає у підтримці генерального аудитора при виконанні покладених на нього обов'язків.

Основною сферою відповідальності Австралійського національного бюро з аудиту є проведення перевірок в окремих галузях державного управління, організація фінансової звітності в державному секторі. Національне бюро не виконує управлінських функцій, а виключно займається проведенням аудиторських перевірок, результати яких надаються членам парламенту та іншим органам державної влади на їх вимогу. Національне бюро може здійснювати аудит фінансової звітності всіх структурних підрозділів, що входять до структури федерального уряду. Основною метою таких перевірок є удосконалення роботи державного сектору та надання послуг органам влади. Досягти цього Національне бюро з аудиту прагне в конструктивній і консультативній площині, що передбачає кооперацію з тими інституціями, які наділені відповідними повноваженнями.

Національне бюро з аудиту володіє широкими можливостями у доступі до документів Співдружності [56]. Відповідно до стандартів, що використовуються в Австралії, аудит фінансової звітності та формування перевірочних звітів має здійснюватися на найвищому рівні. Фактичний рівень проведеного аудиту визначається під впливом таких факторів, як: предмет аудиту, існуючі обмеження внутрішнього контролю, використання тестування та врахування витрат.

Формуючи програму аудиту, Національне бюро враховує пріоритети парламенту, що визначаються за рекомендаціями Об'єднаного Комітету з державного бюджету та аудиту, а також пропозиції інших органів влади та зацікавлених сторін. Програма роботи Національного бюро покликана охопити широкі сфери державного управління та прагне врахувати потенційні ризики в даній сфері. Остаточна програма аудиту визначається генеральним аудитором.

Крім проведення аудиторських перевірок, Національне бюро готує збірки кращих практик аудиту, в яких представлені приклади аудиторських перевірок Австралії та інших країн світу. Національне бюро відіграє також важливу роль у розвитку стандартів аудиторської діяльності та сприяє поширенню професійної практики та обміну досвідом на національному і міжнародному рівнях. З цією метою Національне бюро готує аналітичні звіти, публікує бюлетень Audit Focus, який активно використовується не тільки професійними аудиторами, а й менеджерами громадського сектору [57].

8. Державна служба

Основи функціонування державної служби Австралійської співдружності були закладені у Законі про державну службу 1902 р. Один із розділів цього Закону визначав, що "кожна жінка-службовець вважається такою, що пішла у відставку, якщо вона вступає до шлюбу". У 1966 р. Австралія стала останньою демократичною країною, яка зняла заборону на роботу на державній службі для заміжніх жінок.

Остаточна адаптація державної служби до потреб часу відбулася у 1999 р., коли парламент ухвалив новий Закон про державну службу. Відповідно до положень даного Закону, австралійська державна служба складається із групи людей, які працюють у федеральних відомствах, органах державної влади, судах при уряді Австралії та забезпечують функціонування державного управління на території Австралійського Союзу [58]. Ще більша група державних службовців представлена на регіональному та місцевому рівнях: у австралійських штатах, територіях, органах місцевого самоврядування.

У фінансовому періоді 2009-2010 рр. до категорії державних службовців, відповідно до Закону про державну службу 1999 р., потрапило близько 164 тис. осіб. Ця кількість осіб включала близько 150 тис. державних службовців, які працювали в органах влади на постійній основі, та близько 14 тис. осіб - працівників за контрактом. У гендерному співвідношенні найбільшою

групою державних службовців є жінки (57,4%); найбільша кількість державних службовців працює в Австралійському податковому управлінні та Міністерстві оборони.

Як зазначено в ст. 10 розділу III Закону, державна служба Австралії функціонує в рамках наступних принципів:

- державна служба є аполітичною, всі функції виконуються неупереджено та професійно;
- державна служба сприяє забезпеченню справедливості у сфері зайнятості, тому відбір на державну службу відбувається без будь-якої дискримінації;
- у своїй роботі державний службовець має дотримуватися найвищих стандартів та нести відповідальність за свої дії в рамках міністерської відповідальності перед урядом, парламентом і австралійською громадськістю;
- державний службовець надає послуги чесно, ефективно, неупереджено і ввічливо. Те саме стосується надання повної, достовірної та своєчасної консультації при реалізації політики уряду чи програм на найвищому професійному рівні;
- за ефективне виконання своїх обов'язків державний службовець може розраховувати на справедливе, мобільне, гарантоване працевлаштування та на відповідну винагороду, що відповідає досягнутим результатам;
- у державній службі існує справедлива процедура перегляду рішень по відношенню до працівників, що дозволяє підвищити ефективність та функціональність демократичної системи державного управління Австралії [59].

Безпосередня відповідальність за формування єдиної високоякісної державної служби Австралії покладена на Австралійську комісію державної служби (далі - Комісія). Комісія є центральним органом виконавчої влади, яка входить до структури Урядового кабінету. Найвищими посадовими особами Комісії є комісар з державної служби, який і очолює Комісію, а також комісар із захисту заслуг. Повноваження даних посадових осіб зазначені у розділах 41 (1) і 50 (1) Закону про державну службу.

На Австралійську комісію державної служби покладені завдання з оцінки цінностей, що впроваджуються у державних установах Австралії; поширення цінностей державної служби та кодексу поведінки державного службовця. Крім того, Комісія займається питаннями розробки, аналізу та оцінки політики й практики прийому на роботу відповідно до основних принципів державної служби; забезпечення підтримки в управлінні людськими ресурсами на державній службі. У сфері підвищення кваліфікації Комісія відповідає за координацію та підтримку широкого спектру навчальних програм для державних службовців з метою їх кар'єрного зростання, сприяє і зміцнює лідерство на державній службі. Комунікаційна функція Комісії передбачає надання консультацій та допомоги з питань державної служби на вимогу зацікавлених інституцій, а також забезпечення підготовки незалежної зовнішньої оцінки діям комісара із захисту заслуг.

9. Система професійного навчання державних службовців

Інститут державного управління Австралії (ІРАА) є загальнонаціональною професійною асоціацією для тих, хто залучений до роботи у сфері державного управління [60]. За своїм статусом Інститут - це добровільна, некомерційна організація з відкритим членством, яка дає людям, зацікавленим у галузі державного управління та реформі державного сектора, можливості для обміну думками щодо тенденцій, практик та нововведень у цій сфері. Національний офіс Інституту державного управління Австралії був заснований у 1927 р. Географія присутності Інституту з кожним роком розширювалася: у 1927 р. Інститут відкрив свій філіал у штаті Південна Австралія, у 1929 р. - у штаті Вікторія, у 1935 р. - у штаті Новий Південний Уельс, у 1943 р. - Австралійській Столичній території, 1951 р. - у Квінсленді, у 1954 р. - у штаті Західної Австралії. Останнє представництво на рівні штатів було відкрито у 1985 р. на Північній території. На сьогодні Інститут державного управління Австралії має свої представництва по всій країні, у кожному штаті та території.

За останніми даними, членами Інституту є близько 4 тис. осіб - представники всіх рівнів державної влади та громадського сектору. Для своїх членів та зацікавлених осіб ІРАА організовує щорічно близько 1300 заходів та навчальних програм під керівництвом більше 40 штатних

співробітників. За підрахунками, щорічно у заходах Інституту беруть участь близько 21 тис. осіб. Річний бюджет інституції складає близько 12 млн дол.

Діяльність Інституту спрямована на:

- підтримку ефективного управління;
- поширення кращого досвіду в галузі надання державних послуг в Австралії;
- розвиток державної політики і практики управління, що дозволить підвищити ефективність державного сектору.

Усвідомлюючи нові виклики в галузі державного управління на сучасному етапі ІРАА активно працює над забезпеченням більш ефективного обслуговування громадян. З цією метою ІРАА розвиває тісні відносини з міжнародними інститутами державного управління та науковими установами як в Австралії, так і за кордоном.

Практичним результатом роботи ІРАА є широкий спектр програм навчання, які пропонуються по всій Австралії [61]. На замовлення окремих державних органів влади ІРАА може розробляти індивідуальні внутрішні курси та семінари. З метою економії коштів після апробації в одному органі державної влади розробки Інституту можуть бути використані в інших столичних, регіональних та місцевих державних установах. Тематика тренінгів стосується проектного менеджменту, загальних принципів функціонування державного сектору, управління людськими ресурсами, лідерства, стратегічного планування, ведення переговорів тощо.

Крім навчання на базі ІРАА проводяться науково-практичні дослідження з актуальних тем державного управління. Наукові роботи та результати досліджень публікуються в щоквартальних виданнях Австралійського журналу державного управління (AJPA). Журнал є безкоштовним для всіх членів ІРАА та розрахований на всіх осіб, що цікавляться державним управлінням на федеральному, регіональному, місцевому та міжурядовому рівнях. Незважаючи на те, що основна частина публікацій присвячена Австралії, дане видання відкрите також для закордонних науковців та дослідників. Іншим виданням Інституту, яке має більш практичний характер, є журнал "Публічне управління сьогодні". Щоквартальники даного журналу спрямовані на заохочення та відзначення досягнень у секторі державного управління, поширення інформації про основні тенденції та події, а також заохочення фахових дискусій з визначеного кола питань [62].

Іншим закладом, який залучений до підготовки державних службовців, є Стратегічний центр з лідерства, навчання та розвитку Австралійської комісії державної служби [63]. Стратегічний центр був створений у липні 2010 р. у відповідь на рекомендації, які були ухвалені урядом у процесі модернізації державної служби. Як і передбачалося, робота Центру направлена на поліпшення управління, зміцнення системи навчання та забезпечення всебічного розвитку державних службовців Австралії. Основні завдання Центру охоплюють: 1) розширення потенціалу керівників у державних органах влади (діючих та майбутніх); 2) розвиток лідерських навичок для ефективного та дієвого виконання покладених завдань; 3) підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів; 4) організацію навчання та розвиток особистого потенціалу службовців.

Для підготовки лідерів у сфері державного управління у серпні 2012 р. на базі Стратегічного центру була розпочата пілотна програма. Вона складається з трьох дводенних семінарів, які проводяться протягом трьох місяців [64]. Основні модулі формуються за наступними напрямками державної служби: ідеї, приклади, управління та політика. Інтерактивні семінари передбачають низку заходів, у тому числі короткі презентації, панельні дискусії, майстер-класи, дискусійні засідання та спонтанні дискусії з провідними громадськими діячами, політиками Австралії та гостями з-за кордону. Відкритість у роботі Стратегічного центру сприяє кращому розумінню між ученими та державними службовцями, що, в свою чергу, посилює практико-орієнтований характер навчання.

10. Основні тенденції модернізації державного управління

У 2009 р. Консультативній групі під головуванням Террі Моран (секретар департаменту прем'єр-міністра і кабінету міністрів) було доручено здійснити перевірку функціонування державного апарату Австралії. У березні 2010 р. після інтенсивних консультацій з громадськістю Консультативна група опублікувала доповідь: "На крок попереду гри: Концепція реформуван-

ня Австралійського урядового управління". Концепція передбачала всеосяжну програму реформ, які направлені на підтримку конкретних напрямів діяльності для підвищення ефективності державної служби. У даній концепції визначено чотири основні сфери, ефективність яких мала бути посилена:

- задоволення потреб громадян;
- забезпечення сильного та стратегічного управління;
- підвищення ефективності працівників;
- підтримка операційної ефективності та підвищення високих стандартів у роботі.

Дев'ять взаємозалежних реформ, що стосувалися двадцяти восьми окремих областей діяльності, утворювали загальну стратегію модернізації державної служби [65]:

Високоєфективна державна служба			
Задоволення потреб громадян	Забезпечення сильного та стратегічного управління	Підвищення ефективності працівників	Підтримка операційної ефективності та підвищення високих стандартів у роботі
<p>1. Надання кращих послуг громадянам</p> <p>1.1. Спрощення процедури надання послуг урядом громадянам Австралії</p> <p>1.2. Розробка більш ефективних способів надання послуг через громадськість та приватний сектор</p> <p>1.3. Надання послуг при посиленій співпраці між державою, урядовими територіями, штатами, органами місцевого самоврядування</p> <p>1.4. Зменшення надлишкового регулювання бізнесу</p> <p>2. Створення більш відкритого уряду</p> <p>2.1. Створення можливостей для співпраці із громадянами в рамках урядової політики та процедури надання послуг. Проведення опитувань громадян</p>	<p>3. Посилення політичної ефективності</p> <p>3.1. Зміцнення стратегічної політики</p> <p>3.2. Встановлення партнерських відносин з науковими, дослідницькими інститутами, суспільством та приватним сектором</p> <p>3.3. Покращення процесу політичної імплементації</p> <p>4. Активізація стратегічного управління</p> <p>4.1. Перегляд та впровадження цінностей державної служби Австралії</p> <p>4.2. Визначення місця та сфери відповідальності секретарів міністерств</p> <p>4.3. Перегляд підходів до класифікації позицій секретарів міністерств</p> <p>4.4. Зміцнення лідерства на державній службі Австралії</p> <p>4.5. Підтримка талановитого управління на державній службі Австралії</p> <p>5. Представлення нового бачення Австралійської комісії державної служби, яка має забезпечити реалізацію курсу реформ та стратегічне планування</p> <p>5.1. Австралійська комісія державної служби має контролювати зміни, які проваджуються на державній службі Австралії</p>	<p>6. Перевірка та погодження умов зайнятості</p> <p>6.1. Визначення спільних механізмів проведення переговорів щодо добору кадрів на державну службу Австралії</p> <p>6.2. Оцінка масштабів та ролі Служби з надзвичайних ситуацій</p> <p>7. Підвищення ефективності працівників</p> <p>7.1. Координація процесу планування роботи працівників</p> <p>7.2. Узагальнення процедури підбору кадрів та покращення процесу включення в роботу</p> <p>7.3. Розширення та посилення навчального процесу та підвищення кваліфікації</p> <p>7.4. Зміцнення механізмів оцінки ефективності</p> <p>7.5. Заохочення працівників до кар'єрного зростання</p>	<p>8. Підвищення потенціалу, ефективності та спроможностей державної служби</p> <p>8.1. Оцінка роботи державних служб</p> <p>8.2. Запровадження загальних результатів для проведення оцінки</p> <p>8.3. Зменшення внутрішніх перешкод для підвищення ефективності</p> <p>9. Підвищення ефективності державної служби</p> <p>9.1. Перегляд оцінки ефективності служби</p> <p>9.2. Зміцнення структури управління</p> <p>9.3. Виокремлення малих агенцій, що сприятимуть підвищенню ефективності реалізації корпоративних функцій</p>

8 травня 2010 р. уряд Австралії ухвалив проект концепції реформування державної служби Австралії і представив його у формі доповіді під назвою: "На крок попереду гри: Концепція реформування Австралійського урядового управління".

Основну відповідальність за впровадження реформи державної служби Австралії було покладено на департамент прем'єр-міністра та кабінету. За оцінками експертів, повна реалізація реформ може зайняти тривалий час, тоді як основа для її впровадження була закладена у перші роки після її ухвалення. Наприклад, у 2010 р. було створене Стратегічне об'єднання реформ, яке аналізує результати реформування на всіх рівнях державної служби Австралії. Члени Об'єднання реформ регулярно збираються для обговорення стратегічних питань, у тому числі і для визначення методології оцінки практичних результатів, розробки стратегічної політики з використанням можливостей Інтернету.

Крім того, на початковому етапі реалізації стратегії була утворена "Рада секретарів", яка є основним форумом для обговорення питань проведення реформи на державній службі Австралії. До складу Ради увійшли секретарі усіх департаментів Співдружності, а також комісар Австралійської державної служби. Дана інституція діє під керівництвом секретаря департаменту прем'єр-міністра і кабінету міністрів. Робота Ради, а також усіх її членів підтримується новоствореною вищою групою керівництва - APS200. Ця група складається із секретаря та заступника секретаря на рівні співробітника департаментів та відомств Співдружності. APS200 виконує роль з координації процесу реформування, що стосується комплексних проблем більш ніж одного департаменту. Вона також виступає форумом для обговорення стратегічних пріоритетів, проведення публічних дебатів та визначення моделі поведінки для керівництва та вищих посадових осіб. Спираючись на підготовлену основу для реформування державної служби Австралії, в наступні роки планується здійснити практичні кроки щодо її реалізації. Основні досягнення з пріоритетних блоків питань публікуються на сайті Австралійської комісії з державної служби [66].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Система державного управління Австралії виступає класичним прикладом поєднання кращих управлінських практик країн Західної демократії, у першу чергу Великої Британії та США. Враховуючи стабільність політичної системи, Австралії вдалося протягом десятиліть забезпечити стійкий розвиток державних інститутів, основні принципи функціонування яких були закладені в конституції Австралії від 1901 р. Відсутність чітких розмежувань між законодавчою та виконавчою владою в Основному законі Австралії породжує тісний зв'язок та високий рівень кооперації державних структур усіх рівнів.

Важливою причиною стабільності системи державного управління виступає складність внесення поправок до конституції країни. Проведення конституційної реформи можливе лише за участі громадян Австралії шляхом проведення національного референдуму. Пропозиції, які виносяться на референдум, попередньо мають бути схвалені двома палатами парламенту. Потім ухвалена пропозиція повинна здобути "подвійну більшість", що передбачає отримання підтримки більшості виборців на всій території Австралії, а також більшості у щонайменше чотирьох із шести штатів.

Ця процедура є досить цікавою для України, зокрема в контексті прийняття нового Закону України про всеукраїнський та національний референдум [67]. Досвід запровадження процедури "подвійної більшості" може бути корисним для проведення всеукраїнських референдумів щодо внесення поправок до конституції України. Лише після того, як рішення отримає позитивне схвалення більшості населення України, більшості визначених областей, а також представників законодавчої влади, його легітимність буде гарантована на найвищому рівні. Дана процедура може забезпечити стабільність української конституції і політичної системи загалом, оскільки політичні сили повинні будуть заручитися об'єктивною підтримкою громадськості та політикуму для провадження фундаментальних поправок.

Крім того, цікавим для України стане австралійський досвід з оптимізації структури органів державної влади. У ході реформування структури уряду, яке де-факто продовжується і сьогодні, відбулося об'єднання профільних міністерств та передавання відповідних сфер до компетенції одного міністерства. Так, в Австралії виникли міністерства із комплексними повноваженнями, такі як Міністерство сталого розвитку, охорони навколишнього середовища, водних ресурсів, населення та громад чи Міністерство регіонального розвитку, місцевого самоврядування, мистецтва та спорту. Незважаючи на офіційне завершення реформи у 2007 р. уряд Австралії активно продовжує об'єднання сфер повноважень різних профільних міністерств.

Практика Австралії є корисною для України з точки зору реалізації Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [68]. У цьому контексті важливим для українських практиків та теоретиків у сфері державного управління є усвідомлення того, що реформи - це безперервний процес, який має відбуватися не лише у чітко визначених часових рамках, а також з огляду на динамічні умови розвитку політичної системи.

У питаннях підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні, як і в Австралії, важливим є запровадження короткострокових навчальних курсів та програм, які дозволять державним службовцям у короткий відтинок часу отримати нові знання та навички для ефективного виконання покладених на них завдань. Створення пілотних проектів та програм дозволить як економити витрати на їх організацію, так і забезпечувати наповнення заходу при врахуванні актуальних тенденцій у сфері державного управління.

Список використаних джерел

1. <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/3101.0>
2. http://data.worldbank.org/country/australia#cp_wdi
3. [http://www.censusdata.abs.gov.au/ABSNavigation/prenav/ViewData?breadcrumb=LPTD&method=Place%20of%20Usual%20Residence&subaction=-1&issue=2006&producttype=Census%20Tables&documentproductno=0&textversion=false&documenttype=Details&collection=census&javascript=true&topic=Language&action=404&productlabel=Language%20Spoken%20at%20Home%20\(full%20classification%20list\)%20by%20Sex&order=1&period=2006&tabname=Details&areacode=0&navmapdisplayed=true&](http://www.censusdata.abs.gov.au/ABSNavigation/prenav/ViewData?breadcrumb=LPTD&method=Place%20of%20Usual%20Residence&subaction=-1&issue=2006&producttype=Census%20Tables&documentproductno=0&textversion=false&documenttype=Details&collection=census&javascript=true&topic=Language&action=404&productlabel=Language%20Spoken%20at%20Home%20(full%20classification%20list)%20by%20Sex&order=1&period=2006&tabname=Details&areacode=0&navmapdisplayed=true&)
4. <http://www.kwintessential.co.uk/resources/global-etiquette/australia.html>
5. http://books.google.com.ua/books?id=wgoFxfSTfYAC&pg=PA119&dq=australian+citizenship+1948+aborigines&lr=&ei=G6ziSY2WMpWikATWuYS9DQ&redir_esc=y#v=onepage&q=australian%20citizenship%201948%20aborigines&f=false
6. <http://www.npi.gov.au/data/lganames.html#nsw>
7. http://www.dlg.nsw.gov.au/dlg/dlghome/dlg_regions.asp
8. <http://www.npi.gov.au/data/lganames.html#qld>
9. <http://wa.gov.au/information-about/regions/all-about-regions>
10. <http://www.vic.gov.au/property-planning/local-councils/melbourne-city-council.html>
11. <http://www.service.tas.gov.au/GovOrgs/>
12. http://www.thecommonwealth.org/Internal/191086/150757/head_of_the_commonwealth/
13. http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/coaca430/
14. http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CFQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.comlaw.gov.au%2FDetails%2FC2005Q00193%2F0332ed71-e2d9-4451-b6d1-33ec4b570e9f&ei=koUbUOr6E9DGtAbQ3ICAAg&usg=AFQjCNGdMo_ycxXGyObogy44U3qMso7K1Q&sig2=RT3jtKSAJNT1oNkQWXuJ9w
15. http://www.dfat.gov.au/facts/sys_gov.html/
16. <http://www.peo.gov.au/students/cl/constitution.html>
17. <http://www.royal.gov.uk/MonarchAndCommonwealth/Australia/TheQueensroleinAustralia.aspx>
18. http://www.aec.gov.au/About_AEC/publications/Fact_Sheets/factsheet2.htm
19. <http://www.aph.gov.au/>
20. <http://australianpolitics.com/political-parties>
21. http://www.dfat.gov.au/facts/electoral_system.html
22. http://www.aec.gov.au/Elections/australian_electoral_history/righttovote.htm
23. http://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_7_-_Making_laws_ï
24. http://www.aph.gov.au/About_Parliament/
25. <http://australianpolitics.com/parliament-federal/deadlocks/double-dissolutions>
26. <http://www.ccentre.wa.gov.au/Documents/fediss.pdf>
27. <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Previousproducts/1301.0Feature%20Article4012008?opendocument&tabname=Summary&prodno=1301.0&issue=2008&num=&view=>
28. <http://australia.gov.au/about-australia/our-government/australias-federation>
29. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/oct/21/australia-queen-visit-equality>
30. www.comlaw.gov.au/.../0332ed71-e2d9-4451-b6d1-33ec4b570e9f
31. http://www.dfat.gov.au/protocol/protocol_guidelines/15.html
32. <http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=12149&page=0>
33. <http://au.answers.yahoo.com/question/index?qid=20090502192919AAufY1T>

34. http://united-australia.org/articles/article_why_hos_so_important.htm
35. http://www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/executive_handbook.pdf
36. <http://www.peo.gov.au/students/fss/fss23.pdf>:
37. <http://www.naa.gov.au/collection/explore/cabinet/records/index.aspx>
38. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2107671,00.html>
39. http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/monographs/bateman/bateman_monograph.pdf
40. <http://www.dfat.gov.au/embassies.html>
41. <http://australia.gov.au/topics/government-and-parliament/departments>
42. <http://www.deewr.gov.au/Department/Pages/About.aspx>
43. <http://www.environment.gov.au/about/reporting.html>
44. <http://www.regional.gov.au/department/about/index.aspx>
45. http://www.dfat.gov.au/facts/legal_system.html
46. http://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/former-justices/kirbyj/kirbyj_17jul06.pdf
47. <http://www.hcourt.gov.au/about/role-of-the-high-court>
48. <http://australianpolitics.com/key-terms/separation-of-powers>
49. http://www.dfat.gov.au/facts/legal_system.html
50. <http://www.fmc.gov.au/html/introduction.html>
51. <http://www.familycourt.gov.au/wps/wcm/connect/FCOA/home/about>
52. http://www.fedcourt.gov.au/how/admiralty_cases_auststates.html
53. http://sydney.edu.au/law/slr/slr30_2/Evans.pdf
54. <http://australia.gov.au/topics/law-and-justice/courts-and-tribunals>
55. <http://www.anao.gov.au/About-Us/History-of-the-ANAO>
56. <http://www.comlaw.gov.au/Details/F2009L02686>
57. <http://www.anao.gov.au/Publications/AUDITFocus>
58. http://cpd.org.au/wp-content/uploads/2011/08/CPD_OP12_2011_State_of_APS_Whelan.pdf
59. <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/the-commission>
60. <http://www.ipaa.org.au/about-us/>
61. <http://www.ipaa.org.au/training/>
62. <http://www.ipaa.org.au/publications/>
63. <http://www.apsc.gov.au/learn/strategic-centre>
64. <http://www.apsc.gov.au/learn/strategic-centre/future-thought-leaders-pilot-program>
65. <http://www.dpmc.gov.au/reformgovernment/index.cfm>
66. <http://www.apsc.gov.au/APSreform>
67. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>
68. <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

АВСТРИЙСЬКА РЕСПУБЛІКА



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. Глава держави і державне управління
 - 5.2. Уряд і державне управління; міністерства (відомства)
 6. Судова влада в системі державного управління
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції до модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Офіційна назва – Австрійська Республіка – Republic Österreich. Державний устрій – федеративна республіка. Глава держави – федеральний президент. Глава федерального уряду – канцлер. Парламент складається з двох палат: Федеральної ради і Національних зборів.

Географічне положення – країна розміщена у Центральній Європі. Межує з Чехією (спільний кордон – 362 км), Німеччиною (784 км), Угорщиною (366 км), Італією (430 км), Ліхтенштейном (35 км), Словаччиною (91 км), Словенією (330 км), Швейцарією (164 км). Площа території – 83,858 тис. км² (113-те місце в світі).

Адміністративний поділ – 9 федеральних земель (Bundesland): Бургенланд (Burgenland), місто Відень (Stadt Wien), Верхня Австрія (Oberösterreich), Зальцбург (Salzburg), Каринтія (Karnten), Нижня Австрія (Niederösterreich), Тіроль (Tyrol), Форарльберг (Vorarlberg), Штирія (Steiermark), які поділяються на округи (Bezirk), округи – на громади (Ortsgemeinde).

Кожна земля має свою конституцію і свій парламент — ландтаг. З 1955 р. Австрія оголосила нейтралітет і не бере участь ні в яких військових блоках і угрупованнях.

Кількість населення – 8,3 млн осіб (2007 р.). Столиця – Відень (Wien) з населенням 1,543 млн мешканців. Інші великі міста: Грац (223 тис. мешканців), Лінц (185,8 тис.), Зальцбург (145,2 тис.), Інсбрук (114,7 тис.), Клагенфурт (90,1 тис.).

Державна мова – німецька.

Релігія – католицизм, протестантство.

Національне свято – 26 жовтня – День ухвалення австрійським парламентом Закону про постійний нейтралітет (1955 р.), відзначається з 1965 р.

Державний прапор складається з двох червоних і центральної білої горизонтальних смуг. Червоний колір покликаний символізувати кров патріотів, пролиту в боротьбі за свободу і незалежність Австрійської Республіки, білий – символ свободи, завойованої народом Австрії в результаті повалення монархічного режиму.

Державний герб зображений у вигляді орла у вільному польоті, на голові якого золота башта міської стіни з трьома тризубами. У правій лапі орла – золотий серп, у лівій – золотий молот. Як записано в законі від 1 травня 1945 р., ці предмети повинні символізувати співробітництво основних груп трудящих: робітників (молот), селян (серп) і буржуазії (башта міської стіни). З лап орла – символу свободи і незалежності країни – звисають обривки ланцюгів, що означають звільнення країни від гітлерівського нашествия. Герб затверджений у 1945 р.

Грошова одиниця – євро = 100 євроцентам.

Членство у міжнародних організаціях: ООН, СОТ, МБРР, ОБСЄ, ЄС, МВФ, ОЕСР, РС, ЕКА, ЕМС, МФЧХіЧП та ін.

Середня тривалість життя у країні в 2006 р. становила 82,7 року для жінок і 77,1 року для чоловіків [1-3].

2. Територіальні рівні державного управління

Австрійська Республіка є федеративною державою, яка сформована з дев'яти незалежних федеральних земель. Федеративний характер державного устрою є конституційним принципом, який може бути змінений лише на підставі референдуму.

На відміну від централізовано організованої держави, у федеративній державі законодавча та виконавча гілки влади розділені на федеральний і регіональний рівні (рівні земель). Питання про закони землі та муніципальні права вирішуються законодавчими органами земель. Уряди федеральних земель забезпечують управління на земельному рівні. Також громадяни федеральної землі мають можливість впливати в рамках прямої демократії на земельне законодавство [4].

Принцип федеративної держави передбачає розподіл завдань між дев'ятьма австрійськими федеральними землями і загальнодержавним урядом. Цей розподіл завдань охоплює законодавство і застосування законів, а також фінансову галузь.

В Австрії федералізм закріплено законодавчо у федеральній конституції.

Федеральний устрій Австрії характеризується такими елементами:

- федерація і землі мають власне законодавство;
- федерація і землі мають власну виконавчу владу;
- участь земель в управлінні федерального уряду має непрямої (опосередкований) характер;
- федерація і землі мають власні фінанси, тобто власний бюджет, вони можуть збирати власні податки. Основні податки, такі як податок на прибуток, ПДВ тощо, стягуються тільки федеральним урядом. Землі в рамках фінансового вирівнювання отримують фінансову компенсацію, частину коштів від загального податку на доходи від федерального уряду. Це діє лише протягом кількох років і регулярно переглядається.

Федеративний принцип державного устрою постає не тільки зі ст. 2 Федерального конституційного закону (B-VG), а і з інших положень федеральної Конституції, через які федеральним землям надана відносна автономія щодо законодавства і регіонального управління.

Конкретні повноваження федерації і земель у законодавчій та виконавчій сферах відображені в так званих компетентнісних статтях Федерального конституційного закону (ст. 10-13, 14а, 14б, 15 і 15а). Вони визначають:

- те, що повинно регулюватися на федеральному рівні;
- де федеральний уряд вирішує питання, а де землі несуть відповідальність за виконання законів;
- де федеральний уряд відповідає за законодавство, а землі – за його виконання;
- де законодавча компетенція належить лише землям.

Землі, діючи через Федеральну раду, впливають також на сферу федеральних законодавчих процесів і опосередковано беруть участь в управлінні на рівні федерації. Крім того, землі мають повноваження укладати міжнародні договори з іншими державами або їх складовими згідно з нормами міжнародного права.

Самостійну законодавчу практику нині землі здійснюють:

- у сфері конституції федеральної землі;
- у сфері будівничого права, житлового будівництва;
- у плануванні території, захисті природи і довкілля;
- у сфері туризму;
- у промисловості з переробки відходів;
- у сфері муніципального права.

Ураховуючи переважання повноважень федерації, Австрія є відносно слабо вираженою федеральною державою. Також Федеральна рада у рідких винятках має право лише відкладального вето. Юрисдикція є власною відповідальністю федерації. В процесі адміністративної реформи, однак, планується створення національних адміністративних судів.

Землі можуть запроваджувати також власні земельні омбудсмени і рахункові палати. Здебільшого контрольні органи, такі як омбудсмен і рахункова палата, є спільними федерально-земельними органами [5].

Ландтаги – це парламенти окремих федеральних земель. Їх завданням є прийняття законів і контроль урядів земель. На відміну від австрійського парламенту, який складається з двох палат: Національної ради і Федеральної ради, ці парламенти складаються тільки з однієї палати. Депутати обираються в парламенти земель на принципі рівного, прямого, таємного й особистого голосування.

При проектуванні парламентаризму на рівні землі конституціям федеральних земель установлені обмеження для забезпечення певної однорідності парламентської системи на федеральному рівні і рівні штатів. Це стосується, наприклад:

- принципів рівного, прямого, таємного й особистого голосування;
- правового статусу членів парламенту через принцип вільного мандата і недоторканності, імунітету мандата перед іншими функціями уряду;
- шляху прийняття законодавства федеральної землі.

В існуючих рамках, установлених федеральною Конституцією, визначають різні виборчі положення в землях. Кількість членів парламентів земель може встановлюватися без обмеження федеральним законом.

На чолі цих парламентів стоять президенти. У той час як депутати Національної ради традиційно здають свої мандати, коли вони призначені міністрами, члени деяких урядів земель продовжують часто перебувати в клубах земельних парламентів.

Парламент Відня займає в структурі управління особливе становище, оскільки Відень є одночасно містом і федеральною землею. Це означає, що якщо віденський “парламент” ухвалює закони землі, то він зібрав себе як парламент, в інших випадках він виступає як муніципальна рада.

У восьми землях Конституція країни передбачає, що новий парламент повинен бути обраним не пізніше, ніж через п’ять років (законодавчі періоди). Тільки у Верхній Австрії цей строк становить шість років. Земельний парламент, однак, також може саморозпуститися раніше, він може також змінюватися через рішення президента країни / федеральним президентом на прохання федерального уряду і за згодою Бундесрата (але тільки один раз з тієї ж причини).

Більшість законопроектів вносяться як урядові. Подальші можливості законодавчих ініціатив – це заяви від членів парламенту, а також запити з комітетів. У деяких землях муніципалітети мають право ініціативи.

Федеральна Конституція надає федеральному уряду у прийнятті земельних законів, в деяких випадках, право співучасті, як-то право погодження при внесенні змін до існуючої організації влади державної адміністрації (районні влади та аналогічні органи).

Поряд з ухваленням законів контроль є одним із головних завдань парламентів земель. Вони здійснюють цей контроль через:

- 1) письмові, усні запити і термінові запити;
- 2) резолюції, в тому числі у зв’язку з можливістю вотуму недовіри;
- 3) створення комітетів з розслідування та дізнання.

Члени урядів земель можуть бути звинувачені за рішенням парламенту землі і Конституційного суду.

В останні три десятиліття у федеральних землях вибудувався фінансовий контроль [6].

Уряди земель визначені за концепцією як колегіальні органи та як вищі керівні органи кожної землі. Відень у цьому відношенні відіграє особливу роль, оскільки він є і землею, і містом.

Губернатори і земельні уряди обираються законодавчими органами земель. У деяких землях передбачений “пропорційний уряд”. Це означає, що сильні політичні партії представлені відповідно до їх частини голосів у всіх випадках у державному управлінні. У цьому разі довільні коаліції неможливі. Доцільність моделі пропорційного уряду все частіше ставиться під питання. Наприклад, Форарльберг (з Першої республіки), Зальцбург і Тіроль більше не є пропорційними урядами.

Становище губернаторів є досить вагомим: вони

- керівники уряду;
- члени рад від земельного уряду;
- носії функцій безпосереднього федерального управління;
- головні представники центрального рівня влади.

При цьому губернатори земель справляють у своїй сфері сильний вплив на формування думки і процес прийняття рішень. У рамках прямого федерального управління це стосується виконання федеральних законів органами державної влади землі. Проте вони діють за вказівкою відповідних федеральних міністрів. Сферами прямого федерального управління, наприклад, є такі:

- звітність та паспортна система;
- трудове право;
- соціальне забезпечення;
- захист пам’яток та визначних місць;
- підтримання громадського порядку, миру і безпеки;
- характер асоціацій і зборів, а також
- імміграційна поліція.

З погляду реальної політики земельні уряди, а не парламенти земель чи Федеральна рада, здійснюють координацію інтересів земель. Земельні інтереси проти федеральних установ координуються низкою неофіційних конференцій, що проводяться на регулярній основі, таких, як:

- конференція губернаторів;

- конференція спікерів і фінансових референтів;
- конференція директорів управлінських установ земель [7].

В окремих конституціях земель можна побачити в різних втіленнях також інструменти прямої демократії. Це референдуми, народні ініціативи.

Деякі землі надають муніципалітетам право вето. У цьому разі певна кількість громад має можливість вимагати від місцевої ради право вето на рішення щодо законів землі референдум [8].

Адміністрації в землях виконують повноваження державних органів влади.

Державна влада складається з губернатора, депутатів та інших членів (земельних та місцевих рад).

Губернатор землі представляє землю.

Губернатор до вступу на посаду присягає відповідно до федеральної Конституції.

Місцеві питання вирішують місцеві ради.

Законодавство землі здійснюється через законодавчі органи земель.

Члени Ландтагу (парламенту землі) обираються на основі рівного, прямого, таємного й особистого голосування громадян землі.

Якщо державний закон передбачає участь федерального уряду, то для цього має бути отримана згода від федерального уряду. Кожен парламент землі може бути розпущений президентом на прохання федерального уряду з дозволу Федеральної ради. Такий дозвіл може бути наданий тільки один раз з однієї й тієї самої причини [9].

3. Функції держави і державне управління

Вітчизняні та іноземні науковці спостерігають в австрійській політичній системі в останні десятиліття певні особливості. Дві великі домінуючі партії пов'язані відносно тісним соціальним партнерством, що визначає характер розвитку республіки протягом тривалого часу. Одним з основних наслідків цього є політична стабільність та керованість країни [10].

Відповідно до ст. 1 федеральної Конституції Австрія є демократичною республікою. Глава держави (президент) і законодавчі органи обираються народом. Ще з 1867 р. громадянам були гарантовані основні права людини, наприклад релігія і свобода совісті. Положення Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 р. були Австрією ратифіковані.

Австрія – федеративна держава, яка складається з дев'яти федеральних земель. Федеральне законодавство приймається обома палатами парламенту – Національною радою і Федеральною радою. Законодавство землі здійснюється законодавчими органами земель.

Депутати Національної ради обираються кожні чотири роки австрійським народом, члени парламентів земель – населенням кожної землі. Члени Федеральної ради призначаються парламентами земель.

Вищими федеральними органами виконавчої влади, крім федерального президента, є члени федерального уряду на чолі з федеральним канцлером. Вищими органами державної виконавчої влади є уряди земель, кожен з яких очолює губернатор.

26 жовтня 1955 р. Національна рада прийняла рішення федерального конституційного закону, згідно з яким Австрія заявила про свій постійний нейтралітет [11].

Федеральна конституція Австрії була прийнята Установчою Національною Асамблеєю 1 жовтня 1920 р.

Федеральна територія включає в себе територію держави, створення єдиної валюти, економічний і митний простір.

Відень є резиденцією вищих органів федеральної влади.

Усі громадяни країни рівні перед законом.

Німецька мова згідно із федеральним законом є державною мовою республіки без шкоди для мовних прав меншин.

У сфері земель державна влада, якщо не має власних федеральних відомств (безпосереднє федеральне управління), здійснюється губернатором (опосередковане федеральне управління).

У питаннях опосередкованого федерального управління губернатор опирається на вказівки федерального уряду та окремих федеральних міністрів [12].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Як уже зазначалося, в Австрії парламент складається з двох палат: Національної ради і Федеральної ради. У ст. 24 В-VG федеральної Конституції визначаються принципи формування та основні обов'язки парламенту [13-15].

У законі про політичні партії від 2 липня 1975 р. записано, що існування та численність політичних партій є важливими компонентами демократичного порядку в Австрійській Республіці.

Створення політичних партій є безкоштовним, якщо федеральним конституційним законом не передбачено інше.

Основні партії, представлені у парламенті:

- Соціал-демократична партія Австрії (СДПА);
- Австрійська народна партія (АНП);
- Австрійська партія свободи (АПС);
- Зелені;
- Альянс за майбутнє Австрії [16].

Виробити і прийняти закони для контролю роботи уряду є найважливішими обов'язками парламенту. Що стосується парламентів земель, то не у всіх землях парламенти виконують одні й ті самі обов'язки.

Закони в Австрії ухвалює парламент.

Оскільки при демократичному режимі все має бути публічним, то публікуються всі документи і протоколи засідань Національної ради і Федеральної ради. Будь-хто може спостерігати за засіданнями Національної ради або Федеральної ради з галереї відвідувачів. Багато дебатів демонструється по телебаченню.

Управління країною є головним обов'язком держави. Деякі рішення настільки важливі, що уряд може їх обговорювати тільки разом з Головним комітетом Національної ради: наприклад розгортання австрійських військ у міжнародних місіях з підтримання миру.

Парламент отримує інформацію про всі проекти на рівні ЄС. Парламентарі обговорюють ці проекти ЄС з відповідальним членом уряду Австрії. Згідно з Лісабонським договором парламенти країн-членів ЄС з 2009 р. мають змогу втручатися в певному контексті безпосередньо в законодавство ЄС.

Важливим завданням для парламенту завжди є державний бюджет, який готується Міністерством фінансів, представляється урядом і Національна рада має приймати рішення щодо нього.

Парламент також несе відповідальність за вибір на вищі керівні посади представників держави. В Австрії, наприклад, Національна рада обирає президента, голову суду та членів омбудсмена [17].

Парламент формується після кожних загальних виборів. Ці вибори проводяться не рідше одного разу на п'ять років, іноді раніше, передчасно – у разі великих конфліктів.

Національна рада формується на основі списку і пропорційного представництва.

Друга палата парламенту – Федеральна рада, не обирається безпосередньо народом. Її склад залежить від позицій партій у землях держави [18].

Австрія є парламентською демократією. Це означає, що всі люди повинні мати можливість висловити свою думку в дусі взаємної поваги та представляти власні інтереси. У парламенті це забезпечують різні партії за правилами законодавства та парламентського контролю [19].

Парламент є одним з основних блоків побудови демократії. Це пов'язано зі складною системою контролю та співпрацею з іншими інституціями та організаціями. Кожна державна влада працює разом з парламентом.

Взаємні права та контроль забезпечують, що вся влада перебуває під взаємним контролем (принцип “стримування і протиповаги”). Поділ влади строго розрізняє три гілки: законодавчу (парламент), управлінську або виконавчу (наприклад урядові установи, поліція) і судову (суди).

Парламент контролює уряд, який тільки тоді в змозі діяти, коли його дії підтримуються більшістю в парламенті.

В Австрії також функціонує Конституційний суд – спеціальний суд, який стежить за дотриманням Конституції. Він може скасувати закони, які прийняли Національна рада і Федеральна рада [20].

Національна рада і Федеральна рада несуть спільну відповідальність за федеральним законодавством. Національна рада складається з 183 членів парламенту, а Федеральна рада – з 62 членів. Останнє число буває різним [21].

Пропонує закони для обговорення і ухвалення Національна рада. Цей національний орган також виконує важливі контрольні функції: за допомогою запитів він здійснює моніторинг роботи федерального уряду.

Національна рада збирається на 2-3 дні на місяць на пленарних засіданнях. Доповіді та рекомендації відповідних комітетів стають основою для прийняття рішень на пленарному засіданні Національної ради.

У Національній раді створені парламентські комітети. Головним завданням комітету є попереднє обговорення пунктів порядку денного. Доповіді та рекомендації комітетів є основою для переговорів на пленарних засіданнях [22].

Ще одна важлива функція Національної ради – забезпечення прозорості політичних процесів і рішень. Національна рада організовує форуми для презентації різних позицій кожної із сторін. Її засідання, як правило, доступні для громадськості [23].

Основним завданням Федеральної ради є представлення інтересів земель у процесі прийняття федерального законодавства, і саме тому її часто називають “Палатою земель”. Члени Федеральної ради призначаються дев’ятьма австрійськими землями.

Федеральна рада має право накладати вето на закони, прийняті Національною радою. Право вето лише припиняє дію законів. Це означає, що прийняттю законів Федеральна рада не може запобігти, а тільки затримує цю дію. У деяких випадках, однак, буває право абсолютного вето, коли на прийняття закону потрібна згода Федеральної ради, наприклад:

- конституції, законів або норм, що стосуються земель;
- статутних положень, що зачіпають права Федеральної ради;
- земельних контрактів, пов’язаних зі справами автономної сфери земель.

Пленарні засідання Федеральної ради, як правило, відбуваються через два тижні після засідання Національної ради.

Деякі закони, прийняті Національними зборами, особливо ті, які зачіпають федеральні фінанси, не підлягають праву участі Федеральної ради. Вони тільки доводяться до відома Федеральної ради [24; 25].

В Австрії, крім так званих “двох рук” федерального законодавства: Національної ради і Федеральної ради, розділених організаційно, для членів обох палат існує третій спільний парламентський орган: Федеральні збори.

Федеральні збори мають згідно із федеральною Конституцією п’ять різних функцій:

- уповноваження щодо вступу президента, який безпосередньо обирається народом на посаду;
- прийняття на вимогу Національної ради рішення про референдум з відкликання президента до закінчення терміну його повноважень;
- прийняття рішень на вимогу Національної ради щодо дозволу на розслідування справ федерального президента;
- прийняття рішення щодо справи в Конституційному суді в разі порушення федеральної Конституції;
- прийняття рішень про оголошення війни.

Засідання Федеральних зборів є відкритими. Кількість місць у залі обмежена, квитки мають бути зарезервовані заздалегідь [26].

Закони приймаються у парламентах федеральних і земельних органів влади: Національною радою, Федеральною радою та парламентами земель. Федеральний уряд, адміністрації земель і суди можуть робити тільки те, що зазначено в законах. Таким чином, шляхом ухвалення законодавства парламент створює основу для дій держави [27].

5. Виконавча влада в системі державного управління

5.1. Глава держави і державне управління

Федеральний президент Австрії обирається народом на шестирічний термін і є главою держави. Він є єдиним представником усієї держави, який обирається прямим демократичним шляхом.

Остаточні повноваження президент отримав через конституцію 1929 р., яка зміцнила його позиції порівняно з конституцією 1920 р.

На додаток до цих конституційно гарантованих прав федеральний президент країни повинен отримати моральну підтримку. Насамперед це забезпечення балансу між різними соціальними позиціями, включення меншин у політичний процес та повага до демократичної системи. Найбільш істотними вимогами на цій посаді є великий політичний досвід, повага в населення, компетентність у всіх сферах життя і політиці, надпартійність.

Усередині країни президент забезпечує необхідний баланс між відповідними гілками влади. У зовнішніх зносинах він є гарантом передбачуваності політики Австрії в міжнародному співтоваристві [28; 29].

Повноваження президента (регулюються федеральною Конституцією (B-VG)). Основними з його повноважень є такі:

1. Представництво Республіки за її межами (ст. 65, п. 1 B-VG).
2. Укладання договорів (ст. 65 п. 1 B-VG).
3. Розпорядження щодо виконання договорів шляхом прийняття постанов (ст. 65, п. 1 B-VG).
4. Посольське і консульське право (ст. 65, п. 1 B-VG).
5. Призначення членів федерального уряду і державних секретарів (ст. 70, 78 B-VG).
6. Прийняття присяги членів федерального уряду і державних секретарів (ст. 72, 78, п. B-VG).
7. Відкликання та звільнення з посади членів федерального уряду і державних секретарів (70 статей, ст. 74, 78, п. B-VG).
8. Передача управління від офісу федерального канцлера до власних федеральних міністрів (ст. 77, п. 3 B-VG).
9. Покладання обов'язків тимчасово усунутого федерального міністра на іншого федерального міністра або високопоставленого чиновника (ст. 73, п. B-VG).
10. Призначення тимчасового уряду, тимчасове призначення федерального міністра (ст. 71 B-VG).
11. Прийняття присяги в губернаторів земель (ст. 101, п. 4 B-VG).
12. Переміщення вищих федеральних органів з Відня в інше місце в рамках федеральної території протягом періоду надзвичайних обставин (ст. 5, п. 2 B-VG).
13. Переміщення Національної ради з Відня в інше місце в межах території Федерації протягом періоду надзвичайних обставин (ст. 25, п. 2 B-VG).
14. Розпуск Національної ради (ст. 29, п. 1 B-VG).
15. Розпуск парламенту землі (ст. 100, п. 1 B-VG).
16. Надзвичайні повноваження (ст. 18, пп. 3-5 B-VG).
17. Командування збройними силами (ст. 80, п. 1 B-VG).
18. Можливість контролю збройних сил (ст. 80, п. 2 B-VG).
19. Призначення федеральних чиновників, у тому числі посадових осіб та інших федеральних чиновників (ст. 65, п. 2, підп. А).
20. Створення та надання професійних звань (ст. 65, п. 2, літ. В B-VG).
21. Надання почесних привілеїв, грантів, допомоги та пенсії за заслуги (ст. 65, п. 3 та закони, прийняті на основі цього визначення).
22. Призначення суддів (ст. 86, п. 1 B-VG).
23. Прийняття присяги Голови рахункової палати (ст. 122, п. 4 B-VG).
24. Призначення посадових осіб суду; присвоєння офіційних звань (ст. 125, п. 1 B-VG).
25. Призначення членів Адміністративного суду (ст. 134, п. 2 B-VG).
26. Прийняття присяги президента і віце-президента Адміністративного суду (§ 2, VwGG).
27. Призначення членів Конституційного суду (ст. 147, п. 2 B-VG).
28. Прийняття присяги президента і віце-президента Конституційного суду (ст. 147, п. 2 B-VG).
29. Прийняття присяги членів омбудсмена (ст. 148g, п. 2 B-VG).
30. Призначення посадових осіб омбудсмена; присвоєння офіційних звань (ст. 148H, розд. 1 B-VG).
31. Скликання Національної ради (ст. 27, п. 2, ст. 28, пп. 1 і 2, ст. 70, п. 3 B-VG).
32. Закриття засідань Національної ради (ст. 28, п. 3 B-VG).
33. Визначення кількості представників від кожної землі у Федеральній раді (ст. 34, п. 3 B-VG).

34. Скликання Федеральних Зборів (ст. 39, п. 1 B-VG).
35. Організація референдуму щодо законодавчих рішень (ст. 46, п. 3, ст. 43, 44 B-VG).
36. Завірення конституційності федеральних законів (ст. 47, п. 1 B-VG).
37. Виконання висновків Конституційного суду (ст. 146, п. 2 B-VG).
38. Право на помилування (ст. 65, п. 2, літ. C B-VG, § 25 п. 3 UG 1920, § 10 HDG).
39. Декларація шлюбу для забезпечення легітимності позашлюбних дітей (ст. 65, п. 2. D B-VG) [30].

Президент визнає відповідальність у своїй роботі, має розуміти межі повноважень у системі вищих органів влади. Він також повинен знати, що може обговорюватися в прямому контакті з іншими державними органами, а що – публічно [31].

Вибори і термін повноважень. Президент Австрійської Республіки обирається на основі таємного, рівного, загального, вільного і персонального голосування строком на шість років. Термін його повноважень починається зі складання присяги і вступу на посаду [32].

Право голосу. Кожна людина має право голосувати. Ця можливість може бути реалізована тільки особами, які зареєстровані в списках виборців. У жодній з дев'яти австрійських федеральних земель немає положення про те, що громадянин зобов'язаний голосувати [33].

5.2. Уряд і державне управління; міністерства (відомства)

На Федеральний уряд Австрії покладені вищі управлінські обов'язки федерації. До складу федерального уряду входять канцлер, віце-канцлер та інші федеральні міністри. Як колегіальний орган він виконує завдання, які спеціально призначені згідно із законом (або за рішенням президента). Всі інші завдання мають опрацьовуватися відповідальним міністром та його міністерством. З правових повноважень федерального уряду найбільш важливими є рішення щодо законодавчих процедур та прийняття нормативних актів. Уряд приймає свої рішення на основі консенсусу (одноголосно), прийняття рішень більшістю голосів не передбачено.

Президентом призначаються державні секретарі згідно зі ст. 70, п. 1 у поєднанні зі ст. 78, п. 2 федеральної Конституції, для надання допомоги в управлінні і парламентського представництва відповідного міністра або канцлера [34; 35].

Федеральний уряд (федеральні міністерства):

- Офіс федерального канцлера / федеральний канцлер; Федеральне міністерство справ жінок та державної служби;
- Федеральне міністерство європейських та міжнародних справ;
- Федеральне міністерство праці, соціального захисту і захисту прав споживачів;
- Федеральне міністерство фінансів;
- Федеральне міністерство здоров'я;
- Федеральне міністерство внутрішніх справ;
- Федеральне міністерство юстиції;
- Федеральне міністерство оборони і спорту;
- Федеральне міністерство сільського господарства, лісоводства, довкілля і водного господарства;
- Федеральне міністерство освіти, мистецтва і культури;
- Федеральне міністерство транспорту, інновацій і технологій;
- Федеральне міністерство економіки, сім'ї і молоді;
- Федеральне міністерство науки і досліджень.

Назви та сфери повноважень кожного міністерства визначені спеціальним законом про федеральні міністерства [36].

6. Судова влада в системі державного управління

I. Загальні зауваження

Австрія є федеративною державою у складі дев'яти самостійних федеральних земель.

Відповідно до федеральної Конституції Австрії юрисдикція є виключною компетенцією федеративної держави. Через це існують лише федеральні суди, а судових органів федеральних

земель немає. Втім, у 1988 р. в кожній федеральній землі були утворені незалежні суди спеціальної юрисдикції (“незалежні адміністративні ради”), завданням яких, крім усього іншого, був перегляд рішень адміністративних органів, які накладають адміністративні покарання (штрафи й ув’язнення). Ці суди спеціальної юрисдикції розпочали свою роботу в 1991 р.

Згідно з п. 1 ст. 83 Федерального конституційного акта з поправками від 1929 р. судова система встановлюється федеральним законодавством. Відповідно до нього як гаранті Конституції і відправлення правосуддя були створені Конституційний і Адміністративний суди. Конституційний акт установив також докладні приписи для цих судових органів. Обидва суди називаються судами публічного права. З 1991 р. незалежні адміністративні ради забезпечують правовий захист від рішень адміністративних органів. Подавачі апеляцій мають спрямовувати їх спочатку до незалежної адміністративної ради, якщо справа належить до її компетенції. Апеляції на постанови рад можна подавати до судів публічного права.

II. Класифікація судів

Згідно з приписами щодо організації австрійських судів вони поділяються на такі:

- 1) суди публічного права – цивільні і кримінальні суди відповідно до сфери їх діяльності;
- 2) суди ординарної та іншої (екстраординарної) юрисдикції відповідно до розмежування їх компетенції.

1. Суди ординарної юрисдикції

А. Судами ординарної юрисдикції є суди, які згідно зі ст. 1 Закону про систему судових органів мають право здійснювати цивільну юрисдикцію і суди, які згідно зі ст. 8 Кримінально-процесуального кодексу від 1975 р. мають право здійснювати кримінальну юрисдикцію. До них належать:

- 1) дільничні суди;
- 2) земельні суди (суди першої інстанції);
- 3) кримінальні суди присяжних;
- 4) апеляційні суди (верховні суди земель, тобто суди другої інстанції): вони створені у

Відні, Граці, Лінці та Інсбруку;

- 5) Верховний суд, розміщений у Відні.

Б. Округи судів ординарної юрисдикції. Округи дільничних судів, як правило, складаються із сусідніх територій однієї або кількох громад. Всі разом округи дільничних судів розміщені на всій території Австрії.

Кожен округ судів першої інстанції об’єднує території кількох дільничних судів, а округи різних апеляційних судів – округи з двох або більше судів першої інстанції.

Компетенція Верховного суду поширюється на всю територію країни.

В. Дільничні суди і суди першої інстанції, як правило, здійснюють юрисдикцію як у цивільних, так і в кримінальних справах. Нижче наведені винятки з цього правила.

1. Для відправлення юрисдикції у господарських справах у Відні створено спеціальний Дільничний суд у торговельних конфліктах і Господарський суд, який діє як суд першої інстанції. За межами підвідомчої території цих двох судів відправлення юрисдикції у господарських справах здійснюється дільничними і земельними судами.

2. Для відправлення як цивільної, так і кримінальної юрисдикції у Відні й Граці створено спеціальні дільничні суди і спеціальні суди першої інстанції.

3. У Відні створено спеціальний Суд у справах неповнолітніх, який, діючи як суд першої інстанції і дільничний суд, відповідає за розгляд справ у певних частинах цивільної і кримінальної юрисдикцій.

4. У Граці створено окремих суд у справах неповнолітніх, на який покладено обов’язки дільничного суду у цивільних і кримінальних справах.

5. У Відні діє спеціальний дільничний суд для розгляду справ із примусового виконання рішень.

6. У Відні спеціальний Віденський суд у соціально-трудовах справах діє як суд першої інстанції в конфліктах, що виникають у процесі трудових відносин і в певних галузях системи соціального страхування.

Юрисдикція в цивільних справах (цивільна юрисдикція) включає юрисдикцію в конфліктах між сторонами і юрисдикцію у неконфліктних справах.

Г. Порядок звернення до судових органів, сфера діяльності у цивільних справах. Ординарна цивільна юрисдикція здійснюється, як правило, у трьох інстанціях, а саме:

- а) у першій інстанції – дільничними судами або судами першої інстанції;
- б) у другій інстанції – судами першої інстанції або апеляційними судами;
- в) у третій інстанції – Верховним судом.

Матеріальна юрисдикція дільничних судів в принципі охоплює фінансові конфлікти, де йдеться про суми, що не перевищують 100 тис. австрійських шилінгів*, а також певні конфлікти незалежно від суми позову, такі як конфлікти стосовно батьківства, визнання або заперечення наслідування чи походження, сплати належних за законом аліментів, справ про розлучення або розірвання чи анулювання шлюбу, а також всі інші конфлікти, що виникають у стосунках між подружжям або між батьками й дітьми, недопущення до об'єкта володіння, оренда рухомого майна і майже всі питання юрисдикції у неконфліктних справах.

Земельні суди як суди першої інстанції мають компетенцію у фінансових конфліктах, де йдеться про суми понад 100 тис. шилінгів, і певних справах незалежно від суми позову, таких як відповідальність за збитки споживачів, оголошення втрачених документів недійсними і оголошення про визнання померлим.

Існуючі засоби судового захисту в межах юрисдикції у неконфліктних справах складаються з двох форм апеляції на рішення, винесені судами першої інстанції, а саме: протест/клопотання і касаційна скарга, і однієї форми апеляції на рішення судів другої інстанції, а саме: заперечення проти перегляду справи. В юрисдикції в конфліктах між сторонами є дві форми апеляції на рішення судів першої інстанції: апеляційна скарга і касаційна скарга, і три форми апеляції на рішення судів другої інстанції: перегляд справи, заперечення проти перегляду справи і касаційна скарга.

Г. Порядок звернення до судових органів, сфера діяльності у кримінальних справах. Кримінальні суди, як правило, проводять свою діяльність у двох інстанціях.

1. Судовими органами, які діють як перша інстанція, є:

а) дільничні суди, відповідальні за провадження кримінального судочинства стосовно будь-яких (незначних) правопорушень, що караються правовою санкцією, яка включає позбавлення волі терміном не більше одного року; вони співпрацюють у попередніх дізнаннях і слідствах у випадках злочинів і правопорушень, що караються правовою санкцією, яка включає позбавлення волі терміном понад один рік;

б) суди першої інстанції, які діють, як:

i) суддівські колегії, які загалом відповідають за проведення попередніх слідств і попередніх дізнань щодо всіх злочинів і правопорушень;

ii) відділення судів першої інстанції, що наглядають за здійсненням дізнання і слідства і виносять рішення щодо скарг на рішення суддів-слідчих, крім рішень про затримання/утримання (під арештом);

iii) суди засідателів, що складаються із суддів і непрофесійних засідателів, і суди одноосібних суддів у спрощених провадженнях у випадках злочинів і правопорушень;

в) суди присяжних, які виносять рішення щодо всіх звинувачень у певних злочинах і правопорушеннях, перелічених у Кримінально-процесуальному кодексі, таких як державна зрада, вчинення масових заворушень і повстання, а також підбурювання до воєнних дій. Крім того, вони виносять рішення щодо звинувачень в усіх інших злочинах, що підлягають покаранню у вигляді ув'язнення терміном понад 10 років, за наявності додаткових умов, передбачених законом (як правило, це найтяжчі злочини).

2. Судами, які діють як друга інстанція, є:

а) суди першої інстанції, які виносять рішення щодо засобів судового захисту від судових вироків (стосовно визнання винним і засудження) та від судових наказів, прийнятих дільничними судами у випадках порушення закону;

б) суди другої інстанції (апеляційні суди), які, зокрема, виносять рішення щодо скарг на рішення колегій суддів, а також рішення суддів-слідчих щодо затримань/утримання під вартою та апеляцій на рішення про передання обвинувачуваного до суду і апеляцій на вирoki, винесені виїзними судовими сесіями і судами присяжних, а також мировими судьями, які діють у режимі спрощеного судочинства;

в) Верховний суд, до компетенції якого належить винесення рішень щодо всіх позовів про визнання недійсним (щодо засуджень/визнань винним), а також апеляцій, пов'язаних із позовами про визнання рішення недійсним. Починаючи з 1993 р. Верховний суд має також право виносити рішення щодо апеляцій на рішення кримінальних судів, які (нібито) порушили конституційне право на (особисту) свободу після того, як всі (інші) засоби судового захисту вичерпано.

Д. Особи чи органи, які здійснюють юрисдикцію в судах ординарної юрисдикції.

1. Дільничні суди здійснюють свою судову діяльність в цивільних та кримінальних справах через (одноосібних) мирових суддів.

2. Говорячи про суди першої інстанції, слід розрізнити цивільну та кримінальну юрисдикції.

а) в цивільних справах вони здійснюють свою діяльність як суди першої інстанції здебільшого через мирових суддів. Засідання проводяться окремими відділеннями у складі трьох професійних суддів (суддівська колегія), якщо розглядаються фінансові конфлікти, де йдеться про суму понад 500 тис. австрійських шилінгів, і одна зі сторін подала до суддівської колегії апеляцію. Для відправлення правосуддя щодо господарських справ один з професійних суддів замінюється експертом, який не є професійним суддею. Як і в попередньому випадку, засідання проводяться відділеннями, якщо справа стосується відповідальності за збитки споживачів та конфліктів, що виникають у результаті трудових відносин або в галузі соціального страхування. Розгляд таких справ здійснюється одним професійним та двома непрофесійними суддями-експертами.

Діючи при розгляді цивільних справ як суди другої інстанції, суди першої інстанції засідають, як правило, окремими відділеннями у складі трьох професійних суддів. Лише для винесення рішень щодо постанов дільничних судів у господарських справах один професійний суддя замінюється непрофесійним суддею-експертом.

б) у кримінальних справах суди першої інстанції діють як суди, що проводять судове слідство, а також через мирових суддів, які діють у режимі спрощеного судочинства.

Як суди у складі суддів та непрофесійних засідателів вони проводять засідання відділеннями у складі двох професійних суддів та двох непрофесійних засідателів.

Як апеляційні суди вони проводять засідання у складі трьох професійних суддів.

Як колегії суддів та у всіх інших випадках суди першої інстанції здійснюють кримінальну юрисдикцію колегіями у складі трьох професійних суддів.

3. Суд присяжних складається із колегії суддів у складі суду присяжних та лави присяжних. До колегії суддів входять три професійних судді, один з яких головує; до лави присяжних входять 8 осіб. Зазвичай лише присяжні вирішують питання про винуватість, у той час як питання про покарання вирішується спільно професійними суддями та присяжними.

4. Апеляційні суди засідають як у цивільних, так і в кримінальних справах окремими відділеннями у складі трьох професійних суддів.

Якщо апеляційний суд має винести рішення з апеляції у господарських справах, місце одного з професійних суддів займає непрофесійний суддя-експерт. Якщо він має винести рішення щодо трудового конфлікту чи питання соціального страхування, відділення складаються з трьох професійних суддів та двох непрофесійних суддів-експертів.

5. У Верховному суді юрисдикція в цивільних та кримінальних справах здійснюється зазвичай відділеннями у складі п'яти професійних суддів. Проте в особливих випадках справи розглядаються відділеннями у складі трьох членів суду або розширеними відділеннями у складі 11 професійних суддів. Винесення рішень на апеляції стосовно гаданого порушення конституційного права на (особисту) свободу вимагає присутності трьох професійних суддів. Для винесення рішень щодо перегляду постанов апеляційного суду у трудових конфліктах чи питаннях соціального страхування до складу відділень Верховного суду, як правило, входять 3 професійних судді та 2 непрофесійних судді-експерта.

2. Суди неординарної юрисдикції

Крім судів ординарної юрисдикції, до системи австрійських судів входять суди, які відомі в літературі як суди неординарної, або спеціальної, юрисдикції, до яких, зокрема, належать:

1. Суд у справах картелів при Віденському апеляційному суді має компетенцію щодо території всієї Австрії у винесенні рішень про прийнятність внесення картельних угод до реєстру

картелів та скасування юридично чинних внесень. Згідно з порядком звернення до судових органів Вищий суд у справах картелів при Верховному суді є другою і останньою інстанцією.

Суд у справах картелів засідає відділеннями у складі одного професійного судді і двох засідателів. Відділення Вищого суду у справах картелів складаються з одного професійного судді і чотирьох засідателів.

2. Арбітражні суди, утворені відповідно до норм австрійського Цивільно-процесуального кодексу, є судами спеціальної юрисдикції.

На основі чинної арбітражної угоди право розв'язання конфліктів, які можна врегулювати шляхом компромісу, може передаватися тим третейським судам, які створюються згідно з положеннями арбітражної угоди.

Рішення третейських судів обов'язкові до виконання судами ординарної юрисдикції, лише якщо вони підписані всіма арбітрами, які таким чином засвідчили обов'язковість їх примусового здійснення в судовому порядку.

3. Третейські суди у фондових справах виконують подвійну функцію. Вони є публічними судами у разі конфліктів, щодо яких вони мають право виносити рішення на підставі закону незалежно від арбітражної угоди, і в цьому вони уповноважені як виносити рішення, так і видавати накази. Однак вони вважаються приватними судами, якщо їх компетенція спирається на арбітражну угоду. Їх рішення є обов'язковими і в разі необхідності повинні виконуватися судами ординарної юрисдикції. Сфера повноважень третейських судів у фондових справах встановлюється статутами відповідних фондових бірж.

III. Державна прокуратура

Державну прокуратуру організовано як судово-адміністративний орган. Загалом вона має право порушувати справи у разі правопорушень, які підлягають державному звинуваченню і, зокрема, представляти державну прокуратуру.

Функції прокурора виконуються представниками прокуратур при дільничних судах, прокурорами при судах першої інстанції, старшими прокурорами при судах другої інстанції та Генеральним прокурором при Верховному суді.

Виконуючи свої функції, члени органів державного обвинувачення незалежні від судів, до яких їх прикріплено.

Прокурори при судах першої інстанції підпорядковані старшим прокурорам, а останні, а також Генеральний прокурор при Верховному суді – федеральному Міністрові юстиції.

Виконуючи свої функції, прокурори мають право безпосередньо звертатися і заручатися підтримкою від органів поліції, інших органів федерації і федеральних земель, а також органів місцевої влади.

Крім кримінального судочинства, прокурори мають інше важливе поле діяльності. Наприклад, вони представляють обвинувачення у низці дисциплінарних справ. У галузі цивільної юрисдикції взаємодія з ними необхідна, серед усього іншого, у провадженнях, пов'язаних із законнародженістю, шлюбними справами і справами стосовно оголошень про визнання померлим [37; 38].

У наведеному далі матеріалі кандидата педагогічних наук, доцента кафедри теорії та практики перекладу Міжрегіональної академії управління персоналом Аліни Андрощук міститься короткий огляд професій судді, прокурора та судового службовця, порядку їх набуття й законодавчих засад для цих професій, спільною рисою яких є статус державного службовця.

Професії судді (судді-стажиста) й прокурора належать до центральної ланки державного управління, тому право на зайняття цих посад навіть після вступу Австрії до Європейського економічного простору та Європейського Союзу залишається за громадянами Австрії.

Наявність австрійського громадянства не є обов'язковою передумовою для проходження так званої "судової практики". Таким чином, за умови достатнього володіння німецькою мовою особи, які здобули юридичну освіту у вищих навчальних закладах інших країн, можуть пройти судову практику в Австрії.

Судочинство й надання права на адвокатську та нотаріальну діяльність є винятковою компетенцією Федерації. Судоустрій та юрисдикцію судів визначає Федеральний закон. Унаслідок цього окремі федеральні землі не мають права створювати власні суди.

Однак з 1 січня 1991 р. на підставі змін, внесених до федеральної Конституції (Федеральний вісник законів 1988/685), у кожній федеральній землі створені так звані Незалежні адміністративні сенати. До них звертаються в окремих адміністративних справах після вичерпання всіх можливостей врегулювання цих справ в адміністративних інстанціях; вони діють також як друга інстанція для розгляду адміністративно-кримінальних справ. Членів Незалежного адміністративного сенату призначає уряд відповідної федеральної землі на термін не менше ніж 6 років з кола фахівців у правовій галузі. При виконанні своїх обов'язків члени Сенату не підпорядковуються жодним розпорядженням. У розумінні конвенції прав людини незалежні адміністративні сенати є трибуналами.

Послідовність проходження інстанцій

У цивільних справах у загальному випадку передбачено проходження трьох інстанцій, а в кримінальних справах – двох.

Послідовність проходження інстанцій у цивільних справах

Підсудність дільничним судам у цивільних справах визначається частково вартістю позову (з 1 січня 1998 р. межа вартості позову становить 130 тис. австр. шилінгів), а частково – окремими категоріями справ, наприклад про встановлення батьківства, про призначення аліментів, спори зі шлюбних відносин тощо. Дільничним судам підсудна також переважна більшість справ окремого й охоронного провадження.

У випадку, коли дільничним судам підсудні цивільні справи, в другій інстанції ці справи розглядають судові палати першої інстанції, а в обмеженій кількості – також Верховний суд як третя інстанція.

Якщо в першій інстанції цивільні справи розглядають судові палати першої інстанції, наступними інстанціями є Вищий земельний суд та Верховний суд.

Для вирішення комерційних спорів у судових палатах першої інстанції (при розгляді справи в першій інстанції, але за умови, що вартість позову перевищує 650 тис. шилінгів і на цьому наполягає одна зі сторін), а також при розгляді комерційних справ у другій інстанції залучають суддів, які є фахівцями не в галузі права, а в іншій галузі (наприклад комерційні радники). При розгляді трудових спорів і спорів соціального характеру в усіх інстанціях незалежно від вартості позову передбачено участь суддів, які є фахівцями не в галузі права, а в іншій галузі. Слід також зазначити, що трудові спори та спори соціального характеру незалежно від вартості позову розглядаються в першій інстанції в кожному випадку в судових палатах першої інстанції.

Послідовність проходження інстанцій у кримінальних справах

Дільничним судам підсудні кримінальні справи щодо злочинів за статтями, санкції яких передбачають такі види покарання, як штраф або позбавлення волі терміном до одного року (винятком є лише окремі злочини, за скоєння яких передбачено переважно позбавлення волі, як-то “небезпечна погроза” й “примус”, які в першій інстанції розглядають суди першої інстанції, що спеціалізуються, зокрема, на розгляді кримінальних справ).

Рішення дільничних судів у кримінальних справах може бути оскаржене в судах першої інстанції, які в цьому випадку є останньою інстанцією.

У судових палатах першої інстанції кримінальні справи розглядають у першій інстанції:

– суддя одноособово (якщо санкція статті щодо такого злочину передбачає покарання позбавленням волі терміном до п'яти років);

– сенат судових засідателів – “шеффенів” (у складі двох професійних суддів і двох судових засідателів (шеффенів) щодо злочинів, за вчинення яких передбачено термін покарання до 10 років;

– суд присяжних (у складі трьох професійних суддів і восьми присяжних засідателів) щодо злочинів, за вчинення яких передбачено термін покарання, більший за 10 років, а також щодо політичних злочинів.

Рішення сенатів судових засідателів і судів присяжних можуть бути оскаржені у Верховному суді, за винятком тих випадків, коли оскаржується лише ступінь жорсткості покарання. В такому разі рішення оскаржується у Вищому земельному суді.

Закон про подання скарг щодо порушення основних прав (GRGB) (Федеральний вісник законів 1992/864) з 1 січня 1993 р. у справах, де застосовується позбавлення волі, надає мож-

ливість перевіряти письмові розпорядження та рішення, винесені в кримінальних справах, у Верховному суді Австрії, якщо порушується основне право на особисту свободу (наприклад через невинуватено довге попереднє ув'язнення). Право на звернення до Верховного суду виникає після вичерпання всіх інших наданих законом можливостей оскарження.

Слід зазначити, що 1 січня 2000 р. набула чинності більша частина змін до Кримінально-процесуального кодексу, що були прийняті в 1999 р. (Федеральний вісник законів I 55), основний зміст яких відомий під назвою “диверсія”. Ці зміни в законодавстві, які скасували раніше чинні приписи, створили правові передумови для гнучкого й такого, що враховує обставини кожної конкретної справи, реагування на злочинні діяння із застосуванням диверсійних рішень. Останні до цього ефективно застосовувались на практиці згідно із Законом про суди, в справах неповнолітніх, а також у галузі кримінального судочинства для дорослих стосовно незначних правопорушень та у виняткових випадках правопорушень середньої ланки – так званої “ділянки малої злочинності”. Вони мають відповідати як інтересам осіб, яким внаслідок вчинення злочину завдано шкоди, так і спеціально- й загальнопревентивним потребам без порушення кримінальної справи та призначення формального покарання злочинцю (“диверсія” – обхідний маневр).

Як було зазначено вище, поряд із Верховною судовою палатою у Відні поза загальним судочинством діють ще два Верховних суди, а саме:

- Конституційна судова палата (Конституційний суд);
- Адміністративна судова палата (Адміністративний суд).

В Адміністративній судовій палаті, де сторони можуть в останній інстанції перевірити рішення адміністративних органів щодо їх відповідності закону, працюють 62 судді.

Адміністративна судова палата складається з 14 членів, яких призначає Федеральний президент Австрії частково за поданням Федерального уряду, частково – за поданням Парламенту (Національної Ради й Федеральної Ради) з кола професійних суддів, університетських професорів, адвокатів та державних службовців, які працюють переважно за сумісництвом, проте в повному обсязі отримують правові гарантії своєї незалежності та неможливості усунення їх з посади.

Адміністративна судова палата за певним дорученням перевіряє серед іншого федеральні й земельні закони на предмет їх відповідності Конституції, постанови адміністративних органів на предмет їх відповідності законам, а також остаточні рішення адміністративних органів на предмет їх конституційності.

Вивчення курсу правознавства й судова практика

Юридична освіта в Австрії має два ступені. Спочатку вивчається курс правознавства на одному з п'яти юридичних факультетів. Після цього передбачено проходження практики в позауніверситетських установах. При цьому так звана судова практика виконує функцію переходу від університетської підготовки до практичної роботи.

Передумовою *вивчення курсу правознавства* є складання іспиту на “атестат зрілості” (так званої матури) в одній із шкіл, закінчення якої дає право на вступ до університету (гімназії).

З 1981 р. курс правознавства поділено на дипломне навчання й докторантуру. Передумовою для професійної діяльності є дипломне навчання.

Дипломне навчання має на меті засвоєння студентами наукових фахових знань і згідно з Федеральним законом про вивчення правознавства поділяється на два етапи, кожен з яких закінчується складанням однієї частини поділеного навпіл дипломного іспиту. Дипломне навчання триває не менше від восьми семестрів, але переважній більшості студентів, які вивчають юриспруденцію, для отримання ступеня магістра правознавства слід навчатися більше від восьми семестрів.

Магістр правознавства може продовжити навчання в докторантурі, яке має на меті розвиток навичок самостійної наукової роботи в галузі юриспруденції. Навчання в докторантурі триває щонайменше два семестри й завершується складанням так званого рїгорозума – іспиту на ступінь доктора, та захистом дисертації. Навчання в докторантурі не є передумовою для отримання роботи за фахом.

Після закінчення дипломного курсу правознавства кожен випускник має право на продовження фахової підготовки як практикант у суді, де він перевіряє та поглиблює свої знання в галузі правознавства.

Для проходження судової практики австрійське громадянство не є визначальною умовою. Отже, до проходження судової практики можуть бути допущені також особи, які:

- а) успішно закінчили вивчення курсу правознавства в одному з іноземних вищих навчальних закладів;
- б) володіють німецькою мовою в обсязі, достатньому для того, щоб стежити за перебігом судового засідання.

Проходження судової практики тривалістю щонайменше 9 місяців є в Австрії обов'язковою передумовою для здобуття фаху адвоката, нотаріуса та судді. Але оскільки для здобуття інших юридичних професій проходження судової практики є бажаним, її проходять майже всі випускники правознавчих факультетів.

Призначення на судову практику відбувається за рішенням Голови Вищого земельного суду. Тривалість практики нині становить переважно 9 місяців. Судовий практикант не перебуває на державній службі, він має лише статус особи, яка навчається. Перевагою цього статусу є насамперед незалежність можливості проходження судової практики від наявності вакансії, тому проходження практики можна розпочати з першого числа кожного місяця.

Навчання має організовуватись таким чином, щоб через залучення до опрацювання справ, що надходять до судового провадження, практикант отримав якнайширше уявлення про суддівську діяльність, а також про завдання судових канцелярій та інших судових установ. Він має постійно залучатися до розробки проєктів судових рішень та іншої концептуальної підготовчої роботи, а також може залучатися до ведення протоколів судових засідань з кримінальних справ, якщо це відповідає меті навчання.

Прохання про допуск до судової практики подають Голови відповідного Вищого земельного суду (Відня, Лінца, Граца, Інсбрука).

Професія судді

Законодавчі засади. Поряд з приписами федеральної Конституції Австрії суттєвим джерелом права в галузі освіти й професійної діяльності суддів є Федеральний закон про службові відносини суддів та суддів-стажистів (Закон про суддівську службу RDG) від 14 грудня 1961 р., який набув чинності 1 травня 1962 р. і до якого з того часу були внесені численні зміни.

У Законі про суддівську службу було відображено низку частково вже понад 100 років існуючих норм суддівського службового права з різних джерел, включаючи права суддів-стажистів, за винятком прав на грошове утримання.

У 1979 р. до Закону про суддівську службу увійшли також усі передбачені права на грошове утримання суддів і суддів-стажистів. При цьому попередню систему просування по службі за рангами було замінено на систему просування за посадовими окладами, що узгоджувалась із судовою системою.

Зарахування на службу підготовки суддів. Зарахування на службу підготовки суддів відбувається шляхом призначення претендента суддею-стажистом. Випускник правничого факультету, який буде прийнятий на службу підготовки суддів і бажатиме отримати професію судді, має подати заяву на ім'я Голови Вищого земельного суду на зайняття оприлюдненої вакансії судді-стажиста.

Кількість посад суддів-стажистів визначає штатний розпис, що затверджується щорічно та є складовою частиною федерального бюджету.

Найважливішими критеріями для такого визначення є очікувана на майбутній рік кількість звільнень з посад суддів та прокурорів у зв'язку з виходом на пенсію, а також довготривалі тенденції статистичного розвитку кількості справ, що надходять до судового провадження.

Після оприлюднення вакансій Голова Вищого земельного суду надсилає подання на кандидатів до Федерального міністерства юстиції для призначення на посади суддів-стажистів. З правової точки зору Федеральний міністр юстиції не пов'язаний поданням Голови Вищого земельного суду, але на практиці судьями-стажистами призначаються лише ті кандидати, яких запропонував останній. Кількість суддів-стажистів у наступні роки в середньому становитиме 230 осіб.

Перед тим як зробити подання, Голова Вищого земельного суду перевіряє відповідність кандидатів вимогам, що є обов'язковими для призначення.

В основу перевірки Головою Вищого земельного суду відповідності претендента вимогам, що є необхідними для прийняття на службу, покладені висновки суддів, які керували навчанням того чи іншого претендента під час проходження ним судової практики. Крім того, Голова має провести особисту співбесіду з відповідним кандидатом або доручити проведення такої співбесіди судді з метою перевірки відповідності кандидата посаді й отримання особистого враження про його особу в цілому. З-поміж усіх кандидатів перевага віддається найбільш придатному для виконання функцій судді, тобто тому, кому найбільше притаманні такі якості, як рішучість і цілеспрямованість.

З 1986 р. кожен із претендентів, який потрапляє до кола ймовірних кандидатів у судді-стажисти, проходить перевірку на психологічну придатність, яку проводять незалежні від судів психологи. Метою такої психологічної перевірки є розширення бази для прийняття рішення щодо можливості зарахування особи на службу підготовки суддів.

Перш ніж зробити подання, Голова Вищого земельного суду за рекомендацією Федерального міністра юстиції надає можливість обраним представникам від суддів висловитися щодо осіб кандидатів.

Підготовка суддів-стажистів. Підготовка суддів-стажистів зазвичай триває чотири роки, при цьому термін проходження судової практики як практиканта зараховується до часу підготовки суддів-стажистів. Таким чином, з часу призначення претендента суддею-стажистом до закінчення його підготовки проходить загалом близько трьох років.

Підготовчу службу проходять у дільничних судах, судах першої інстанції, прокуратурах, закладах виконання покарань позбавленням волі, а з 1988 р. – також в адвокатських та нотаріальних конторах.

Проходження підготовчої служби в дільничному суді й суді першої інстанції триває щонайменше по одному року в кожному з них, у прокуратурі, а потім адвокатській або в нотаріальній конторах не менше ніж по 5 місяців.

Під час проходження навчання в адвокатській або нотаріальній конторі майбутній суддя повинен краще ознайомитись із ситуацією щодо надання правової допомоги населенню в цілому та з інститутом професійних представників інтересів сторін зокрема.

Частину підготовчої служби претендент може пройти у Вищому земельному суді, Верховному суді, Федеральному міністерстві юстиції та службі з надання допомоги умовно засудженим особам.

Іспит на отримання статусу судді. Проходження підготовчої служби завершується іспитом на отримання статусу судді, який складається в усній та письмовій формах.

Предметом письмового іспиту є винесення двох судових рішень на підставі матеріалів двох справ: цивільної та кримінальної.

До екзаменаційної комісії входять 5 екзаменаторів, 2 з яких мають бути суддями (частіше це всі 4), а 1 – адвокатом.

Призначення на посаду судді. Після того як іспит на отримання статусу судді складено й отримано чотирирічний досвід практичної роботи, суддя-практикант може претендувати на зайняття вакантної посади судді.

Як і для інших сфер діяльності центральної ланки державного управління, для призначення на посаду судді австрійське громадянство є обов'язковою передумовою.

Голова Вищого земельного суду оприлюднює інформацію щодо наявності вакантних штатних посад суддів.

Після закінчення терміну подання заяв на зайняття вакансій для всіх вакантних штатних посад у дільничних судах і в судах першої інстанції кожна з судових колегій (сенаторів) з кадрових питань, а саме колегія з кадрових питань суду першої інстанції, а також колегія з кадрових питань (зовнішня колегія) Вищого земельного суду подають пропозиції, які за достатньої кількості заявників мають складатися з трьох кандидатів: якщо ж вакансій більше ніж одна, кількість запропонованих кандидатів має бути вдвічі більшою за кількість суддів, що мають бути призначені.

Колегії з кадрових питань є судовими колегіями, членами яких поряд із членами за посадою (Голова та заступник Голови судової палати) є також представники, обрані з числа суддів. Кількість обраних членів завжди має бути більшою, ніж кількість членів за посадою.

Призначення на посаду судді згідно з федеральною Конституцією входить до компетенції Федерального президента, який, однак, при призначенні суддів певного рівня доручає реалізацію права призначення Федеральному міністру юстиції.

Федеральний президент особисто призначає Голів і заступників Голів судових палат, суддів Вищих земельних судів та Верховного суду. Пропозиція Федерального міністра юстиції або Федерального уряду для федерального президента є обов'язковою до виконання.

Особливий статус судді. Австрійський суддя перебуває в публічно-правових службових відносинах з центральною державною владою і, таким чином, зі службово- та фінансово-правових точок зору належить до кола державних службовців федерального рівня.

З моменту свого призначення суддя набуває незалежного статусу, необхідного для виконання ним службових обов'язків судді.

Незалежність судді полягає в неможливості вимагати від судді при здійсненні ним своїх службових повноважень виконання будь-яких розпоряджень, як індивідуальних, так і загальних, як конкретних, так і абстрактних, як це передбачає ст. 20 федеральної Конституції для керівників органів управління.

Але незалежність не ставить суддю над законом. Образно кажучи, незалежність та обов'язок виконання законів є двома сторонами однієї медалі.

Незалежність гарантується неможливістю усунення судді з посади або переведення його на іншу посаду.

Під неможливістю усунення судді з посади або переведення його на іншу посаду розуміють те, що, крім виходу у відставку після досягнення визначеного законом пенсійного віку, суддя може бути усунений зі своєї посади, проти своєї волі переведений на іншу посаду або відправлений у відставку лише в передбачених законом випадках і формах на підставі формального судового рішення.

Зміни до федеральної Конституції (Федеральний вісник законів 1994/506), що набули чинності з 1 липня 1994 р., посилили незалежність суддів. У змінній ч. 3 ст. 87 федеральної Конституції зазначається, що судові колегії з кадрових питань, які здійснюють щорічний попередній розподіл справ між суддями відповідного суду, також можуть вносити зміни до існуючого розподілу лише за наявності передумов, що передбачені конституційним законодавством.

Ці передумови є актуальними лише за відсутності судді (передусім за станом здоров'я, в разі нещасного випадку) або якщо суддя, зважаючи на обсяг роботи, не може виконати її в прийнятний термін. Формулювання "в прийнятний термін" є запозиченим з Європейської конвенції прав людини, відповідно до якої кожна особа має право вимагати належного розгляду цивільної або кримінальної справи в прийнятний термін.

З метою забезпечення суддівської незалежності законодавча влада досі погоджувалась із низькою мобільністю судів і не допускала створення кадрових резервів швидкого застосування, які потрібні для розгляду великих за обсягом справ. Цитовані вище зміни до федеральної Конституції ввели до неї визначення окружного судді, з появою якого стане можливим тимчасове заміщення посад тих суддів, які не мають можливості виконувати свої обов'язки.

Окружні судді можуть заміщати лише суддів судів нижчого рівня й лише в тих випадках, якщо ці судді не мають можливості виконувати свої обов'язки самостійно, або якщо ці судді, зважаючи на обсяг справ у своєму провадженні, не мають можливості розглянути їх у прийнятний термін (це такі самі передумови, за яких відповідна судова колегія з кадрових питань може вилучити справу з провадження одного судді й передати її іншому).

Перші окружні судді були призначені з 1 липня 1996 р.

Особливі конституційно-правові гарантії діяльності суддів не мають на меті створення класу привілейованих носіїв влади, а мають розглядатись виключно з огляду на завдання правосуддя як окремої гілки державної виконавчої влади.

Розглянутий особливий конституційно-правовий статус надається суддям лише для виконання ними своїх службових повноважень. Суддя діє, виконуючи свої службові повноваження, при вчиненні всіх дій у провадженні усіх справ, покладених на нього законом і згідно з порядком розподілу справ, за винятком адміністративних справ в органах юстиції, виконання яких судовими колегіями й комісіями закон не передбачає (ч. 2 ст. 87 федеральної Конституції).

Правова відповідальність. Суддя, який умисно порушив свої професійні та службові обов'язки, несе за це дисциплінарну відповідальність. Питання про відповідальність судді вирішує дисциплінарний суд, створений при Вищому земельному суді або Верховному суді, до якого входять лише судді.

У тому випадку, якщо умисне порушення професійних обов'язків одночасно містить склад злочину, питання про відповідальність судді вирішує суд із кримінальних справ. При цьому Кримінальний кодекс передбачає відповідальність за посадові злочини державних службовців, наприклад за зловживання службовим становищем.

До цивільно-правової відповідальності суддю може притягнути лише держава, а не потерпіла сторона. Сторони, які зазнали збитків внаслідок протиправних винних дій судді, можуть заявити свої претензії лише до держави. Але держава у випадку умисної дії або грубої недбалості може звернутись до судді з регресною вимогою.

Професія прокурора

Загальні засади. Прокурори мають виконувати покладені державою на прокуратуру завдання, до яких насамперед належить забезпечення інтересів держави в кримінальному судочинстві. В цивільно-правовій галузі прокурори залучаються до участі в справах про розлучення подружжя та в справах про визначення батьківства, причому лише в досить обмеженому обсязі.

При кожній з 17 існуючих Судових палат першої інстанції з кримінальних справ працює прокуратура, при кожному Вищому земельному суді – Верховна прокуратура, а при Верховному суді – Генеральна прокуратура. Верховні прокуратури й Генеральна прокуратура підпорядковуються безпосередньо Федеральному міністру юстиції. Генеральна прокуратура не має права видавати директиви для Верховних прокуратур та окремих прокуратур.

Прокуратури при Судових палатах першої інстанції представляють обвинувачення також у дільничних судах округу, підпорядкованого відповідній Судовій палаті. Ці завдання виконують так звані дільничні представники обвинувачення, які працюють під наглядом і керівництвом прокурорів.

Розпорядження для прокуратур мають бути оформлені в письмовій формі та містити обґрунтування. Якщо з міркувань необхідності вчасного вчинення певних дій це зробити неможливо, усне розпорядження має бути без зволікань підтвержене письмово відразу після появи такої можливості.

Прокурор, який вважає отримане розпорядження протиправним, має доповісти про це вищому за посадою прокурору. В цьому випадку, а також в усіх випадках, коли прокурор вимагає надання розпорядження в письмовій формі, вищий за посадою прокурор зобов'язаний видати письмове розпорядження або підтвердити в письмовій формі попереднє, інакше воно вважається скасованим.

Призначення на посаду прокурора. Прокурором може бути призначена лише та особа, яка відповідає вимогам, необхідним для призначення на посаду судді та має не менше від одного року практичної роботи в суді суддею або прокурором.

Недотримання вимоги щодо практичного досвіду відповідно до § 4 ч. 4 Закону про федеральну службу від 1979 р. допускається за погодженням з Міністерством фінансів, якщо не існує рівноцінного претендента, який би відповідав усім вимогам.

Однією з вимог до особи, яка має бути призначена суддею, і, відповідно, прокурором, є наявність австрійського громадянства.

Інформація щодо вакантних штатних посад прокурорів, як і щодо вакантних штатних посад суддів, має бути оприлюднена. Отримані заяви на зайняття вакантної посади розглядає комісія з кадрових питань, що складається з чотирьох осіб, кожна з яких сама має відповідати вимогам для призначення прокурором. Комісії з кадрових питань утворюються при Верховних прокуратурах, Генеральній прокуратурі та Федеральному міністерстві юстиції.

До комісії з кадрових питань при Верховних прокуратурах та Генеральній прокуратурі входять по 2 члени комісії, які є такими за своєю посадою. Крім того, Профспілка державних службовців, а також Центральний представницький орган працівників прокуратури делегують у цю комісію по одному своєму представнику.

Комісія з кадрових питань подає пропозицію із зазначенням найбільш гідних претендентів, а також з переліком інших претендентів в алфавітному порядку.

Право призначення прокурорів належить Федеральному президенту, який однак, так само як і у випадку з судьями, делегує право призначення прокурорів для переважної більшості посад Федеральному міністру юстиції.

Хоча пропозиція комісії з кадрових питань з правового погляду не є обов'язковою, на практиці на посади призначають лише претендентів з кола найбільш гідних.

Правова відповідальність. Прокурори, які умисно порушили свої професійні та службові обов'язки, несуть відповідальність перед створеною при Федеральному міністерстві юстиції дисциплінарною комісією. Ця дисциплінарна комісія створює судову колегію з трьох осіб, члени якої мають бути прокурорами, й приймає відповідне рішення. В другій інстанції, не враховуючи винятків, компетентною є Вища дисциплінарна комісія, створена при Відомстві Федерального канцлера, яка також працює в складі судової колегії з трьох осіб. Члени Комісії мають бути професійними юристами. Дисциплінарні комісії можуть призначати міру покарання аж до звільнення з посади.

Питання кримінально-правової та цивільно-правової відповідальності врегульовано так само, як і для суддів.

Професія судового службовця

Загальні засади. Судові службовці, які виконують обов'язки суддів у певній категорії справ (далі – *судові службовці*), є незамінною опорою судочинства в Австрії. Без цих посадовців судочинство в австрійських дільничних судах було б неможливим уже тому, що судові службовці приймають понад три чверті всіх рішень.

Судовими службовцями є службовці судів, які здобули відповідну освіту й у провадженні яких відповідно до федеральної Конституції (ст. 87а) та Закону про судових службовців передаються в першій інстанції цивільні справи певних, чітко визначених категорій.

При виконанні цих обов'язків судові службовці підпорядковуються лише відповідному судді, розпорядження якого вони мають виконувати. В австрійській судовій практиці судді досить рідко користуються своїм правом давати розпорядження судовим службовцям, тобто в переважній більшості випадків судові службовці працюють під власну відповідальність.

Історично інститут судових службовців був започаткований під час економічної кризи в кінці 20-х рр. минулого сторіччя. Тоді йшлося про звільнення суддів від розгляду простих справ з примусового виконання та про прийняття рішень, які постійно повторювались. Спочатку призначались так звані кваліфіковані службовці з розширеним колом повноважень, а вже пізніше почали вживати термін “судові службовці”.

Важливим етапом на шляху розвитку інституту судових службовців був 1962 р., коли його закріпила федеральна Конституція й було прийнято спеціальний Закон про судових службовців. З 1962 р. до цього закону вносилися численні зміни, які значно розширили коло повноважень судових службовців.

У 1985 р. було прийнято новий Закон про судових службовців, який набув чинності 1 січня 1986 р. Завдяки йому було поліпшено становище судових службовців як важливого органу судочинства, переглянуто вимоги до їхньої діяльності, розширено їхню компетенцію та поновлено приписи щодо їхньої підготовки.

З часом до “нового” Закону про судових службовців вносились численні зміни, а саме в 1991 р. у зв'язку з Законом про Фірмовий реєстр (Фірмовий реєстр було введено замість Торгового реєстру і Реєстру товариств) та в 1994 р. у зв'язку зі змінами в Положенні про банкрутство до компетенції дільничних судів було передано справи з визнання неплатоспроможності (так звані провадження з боргового регулювання).

Компетенція судового службовця. Австрійський судоустрій передбачає таку компетенцію судового службовця:

а) цивільно-процесуальні справи, справи примусового виконавчого провадження та (з 1 січня 1995 р.), справи про визнання неплатоспроможності;

б) справи окремого та охоронного провадження;

в) справи, що виникають у зв'язку із записами в поземельних книгах та в судових реєстрах.

З близько 680 судових службовців, які працюють сьогодні в Австрії, 41% спеціалізуються на справах, що виникають у зв'язку із записами в поземельних книгах, 35% – на справах при-

мусового виконавчого провадження, 26% – на справах окремого й охоронного провадження та 5% – на справах, що виникають у зв'язку із записами у фірмових реєстрах, деякі судові службовці спеціалізуються на кількох ділянках роботи. Таким чином, сума зазначених відсоткових часток становить більше від 100%.

Кожна з цих чотирьох сфер діяльності потребує особливої підготовки спеціалістів, а також особливого призначення особи судовим виконавцем у певній сфері діяльності.

Для спрощеного розгляду справ про стягнення заборгованості без виклику до суду відповідача (простіше кажучи, для розгляду цивільних справ, предметом яких є сума позову, що не перевищує 130 тис. австрійських шилінгів) діють окремі положення. Такі справи про стягнення заборгованості може розглядати будь-який судовий службовець, якщо він здобув освіту судового службовця після 31 грудня 1985 р. Судові службовці, які здобули освіту відповідно до приписів, що діяли раніше, після проходження тримісячного додаткового навчального курсу можуть подати заяву про розширення сфери своєї компетенції також і на справи про стягнення заборгованості.

Значне розширення компетенції судових службовців у справах примусового виконавчого провадження почалося з 1995 р. З 1 січня 1995 р. набрало чинності Положення про провадження дільничними судами справ про визнання неплатоспроможності (так званих справ про боргове регулювання), що здійснюється переважно судовими службовцями, які працюють у справах примусового виконавчого провадження. Коло компетенції судових службовців у справах, що виникають у зв'язку із записами у фірмових реєстрах, значно розширилось у зв'язку з набранням чинності 1 липня 1996 р. Закону ЄС про внесення змін до Закону про підприємництво та розширенням внаслідок цього переліку обов'язків щодо ведення бухгалтерського обліку.

Розмежування компетенції судді та судового службовця. До компетенції судового службовця не входить виконання всіх робіт і прийняття всіх рішень у зазначених вище справах. Справи, які може розглядати судовий службовець, детально визначає Закон про судових службовців, але компетенція судових службовців в окремих сферах є різною за своїми масштабами.

У справах, що виникають, наприклад, у зв'язку із записами в поземельних книгах, роботи для суддів, власне кажучи, немає взагалі. Таким чином, ця ділянка роботи є виключною прерогативою судових службовців.

Також переважну більшість справ примусового виконавчого провадження ведуть судові службовці; в провадження судді передаються лише особливо складні справи (наприклад накладення арешту на нерухоме майно або вже згадане боргове регулювання, якщо йдеться про суми, що перевищують 500 тис. шилінгів).

У спадкових справах і справах про опіку, що належать до справ окремого та охоронного провадження, в справах про стягнення заборгованості, а також у справах, що виникають у зв'язку із записами в фірмових реєстрах, сфера діяльності судових службовців також є досить широкою. Так, саме судові службовці ведуть спадкові справи, в яких вартість спадкових активів не перевищує 1 млн австрійських шилінгів, а також справи про опіку, якщо вартість майна особи, щодо якої встановлюється опіка, не перевищує 500 тис. австрійських шилінгів.

Професійний шлях і підготовка судового службовця. Початок професійного шляху судового службовця передбачає закінчення гімназії (середньої школи), що дає право на вступ до університету, й складання іспиту на атестат зрілості (матури). Цей іспит може бути замінено на так званий атестаційний іспит службовця, якщо особа, яка його складає, після досягнення нею 18 років перебувала на державній службі 8 років.

Для допуску до навчання на судового службовця претендент має не менше двох років пропрацювати в судовій канцелярії і скласти передбачені для співробітників судових канцелярій іспити з ведення справ у судовій канцелярії, а також фаховий іспит. Лише після цього Голова Вищого земельного суду може допустити співробітника суду до навчання на судового службовця.

Навчання судового службовця триває 3 роки й охоплює:

- а) залучення до підготовчої роботи з вирішення справ обраного напряму в одному або кількох судах;
- б) вивчення основного й спеціального курсу;
- в) складання поділеного на дві частини іспиту судового службовця.

Іспит приймає комісія, яка складається з трьох членів. Голова комісії має бути суддею, а екзаменатор – судовим службовцем.

Після успішного складання іспиту претендент на посаду судового службовця отримує диплом, який підписує Федеральний міністр юстиції.

Цей диплом слід відрізнити від свідоцтва про статус судового службовця, що видається тільки після трирічного навчання та підтверджує спроможність особи виконувати обов'язки судового службовця.

Свідоцтво про статус судового службовця дає право відповідному співробітнику суду на провадження судових справ певного виду, що належать до його компетенції, на території всієї країни.

Після цього Голова Вищого земельного суду має вирішити, в якому саме суді, а також протягом якого часу певний співробітник має працювати на посаді судового службовця.

У межах суду судового службовця призначає Голова суду для роботи в певному відділі суду, яким керує суддя, або в кількох відділах. У межах відділу суду розподіл справ здійснює відповідний суддя.

Інститут судового службовця в інших країнах Європи. В результаті порівняння з іншими країнами Європи можна зробити висновок, що лише у Федеративній Республіці Німеччина судовий службовець виконує такі самі важливі завдання судочинства, як в Австрії. В інших західно-європейських країнах подібні співробітники судів (у Франції, наприклад, вони називаються "греф'є") не займаються суддівською діяльністю. До кола їхніх завдань належать переважно підготовка й формулювання проектів судових рішень.

Практика делегування повноважень судді судовому службовцю цілком виправдала себе як у ФРН, так і в Австрії. Комітет міністрів Ради Європи своїм рішенням від 12 вересня 1986 р. дав рекомендацію щодо ширшого залучення судових службовців до безпосереднього судочинства, як це відбувається у Федеративній Республіці Німеччина та Австрії [39; 40].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Парламентський контроль за виконавчою діяльністю полягає в отриманні інформації, яка потім оприлюднюється. Це має приводити до політичних наслідків, але також є для виборців суттєвою допомогою для прийняття рішення під час виборів. У парламентській системі управління, коли уряд спирається на довіру більшості в парламенті, контроль здійснюється насамперед з боку опозиції. Парламентський контроль не слід плутати з юридичним контролем, який належить до компетенції вищестоящих судових інстанцій, відповідно судів [41].

Парламент може здійснювати різного роду політичний контроль за роботою федерального уряду і його членів (федерального канцлера і віце-канцлера, федеральних міністрів). Національна рада і Федеральна рада мають право надавати запити і висловлювати побажання у формі постанов. Національна рада може створювати комітети для розгляду конкретних питань. Вона може висловити недовіру уряду або його членам, що приведе до імпічменту.

Національна рада і Федеральна рада мають право переглядати ведення справ федеральним урядом, проводити консультації з його членами з усіх питань виконавчої діяльності і вимагати всю необхідну інформацію. Серед форм права запити є письмові, усні, а також термінові запити.

Національна рада і Федеральна рада можуть висловити свої побажання з приводу виконавчої діяльності у вигляді резолюцій. Їх постанови мають більше політичне значення, юридичних зобов'язань щодо виконання постанов немає.

Національна рада і Федеральна рада та її комітети (підкомітети) можуть за рішенням більшості вимагати присутності членів федерального уряду на своїх засіданнях.

Рішення щодо проведення розслідувань можуть бути прийняті Національною радою тільки більшістю голосів. Комітети з розслідування мають право політичного мандата. Вони шукають факти і роблять доповідь на Національній раді з цього приводу. Для цього Комітети з розслідувань також мають особливі права. Вони можуть робити запити документів та вимагати зобов'язання в осіб, справи яких розслідуються, говорити правду.

Федеральний уряд повинен представляти різні звіти в парламент за окремими частинами роботи. Частково це регулюється законом, наприклад у разі звітування про безпеку, частково звіти надаються на підставі ухвалених рішень.

Постійний підкомітет Комітету внутрішніх справ здійснює контроль роботи спеціальних служб поліції, наприклад у справах, що стосуються захисту Конституції. Постійний підкомітет Комітету Оборони контролює розвідувальні служби збройних сил, наприклад органи контррозвідки [42].

Національна рада може здійснювати також правовий контроль. Вона може порушити звинувачення проти членів Федерального уряду у Конституційному суді за протизаконні діяння (ст. 142 B-VG). Член уряду може бути притягнутий до відповідальності, якщо він своїми діями порушив норми федеральної Конституції чи законів. Державний чиновник не може бути притягнутим до відповідальності за допомогою цього інструменту, коли процес пройшов занадто швидко або не було дотримано приватно укладеної угоди.

Для рішення, за яким піднімається звинувачення, має бути кворум присутності, тобто на засіданні має бути більше від половини присутніх делегатів (ст. 76 B-VG). Що ж до прийняття самого рішення, то досить простої (“абсолютної”) більшості. За незначні порушення Конституційний суд може лише винести твердження, що таке порушення існує.

Якщо особу, проти якої проводиться розслідування, визнають винною і приймається рішення Конституційного суду відповідно до ст. 142 федеральної Конституції, це призводить до відмови від посади, а в особливо обтяжливих обставинах – до втрати на певний час політичних прав (наприклад права голосу) [43].

Національна рада здійснює також фінансовий контроль. Вона виносить рішення щодо проектів рамкового закону про федеральний бюджет та федерального бюджету. Федеральна рада не має права вето щодо цих рішень.

Рахункова палата як орган Національної ради перевіряє використання бюджетних коштів.

Звіти Рахункової палати обговорюються в комітеті палати. Це обговорення може здійснюватися публічно.

Аудит здійснює постійний підкомітет Комітету з аудиту. Обговорення у постійному підкомітеті Комітету з аудиту є конфіденційними.

Постійний підкомітет Комітету з аудиту часто називають “малим комітетом з розслідувань”, проте він не володіє такими самими правами, як Комітет з розслідувань [44; 45].

Рахункова палата створює основу для контрольної діяльності Національної ради і виступає в цьому аспекті як “допоміжний орган Національної ради”. Вона відповідає за розгляд загального використання бюджетних коштів.

Більше того, вона як допоміжний орган вивчає фінансове управління країною, а також досліджує фінансове управління соціальним страхуванням.

На чолі Рахункової палати стоїть президент. Він обирається Національною радою за рекомендацією ради на дванадцятирічний термін [46].

Омбудсмен складається з трьох членів і є незалежним органом контролю. Він має завдання перевіряти передбачувані або підозрювані зловживання в управлінні, здійснює публічний контроль і доповнює цим політичний, правовий та фінансовий контроль.

Омбудсмен зобов’язаний розглянути кожну скаргу та поінформувати заявників про результати перегляду і у разі потреби вжити необхідних заходів. Подання скарги є безкоштовним.

Члени омбудсмена обираються Національною радою з урахуванням загальної пропозиції Ради. Термін перебування на посадах членів омбудсмена становить шість років [47].

Землі можуть створювати власні омбудсмени і рахункові палати земель. Але, як правило, омбудсмен і Рахункова палата є спільними для федерації і земель [5].

8. Державна служба

Відповідно до структури органів державної влади державні службовці поділяються на федеральних, обласних та співробітників місцевих органів влади.

Федеральна канцелярія координує питання федерального персоналу (зокрема загальних адміністративних служб, правоохоронних органів, військової служби, кандидатів на судові по-

сади, суддів і прокурорів, викладачів ВНЗ, вчителів та державних службовців у системі охорони здоров'я) [48-51].

Структура державної служби

Республіка Австрія, яка була створена в 1918 р., є федеральною державою і має чітку федеральну структуру. Принцип федералізму є одним з основних конституційних принципів. Федеративна держава (Бунд), яка є суверенною в рамках міжнародного права, формується з дев'яти автономних областей (земель). Крім федерального та регіонального рівнів, є і третя територіальна одиниця – муніципалітети (комуни), які користуються обмеженою сферою автономного самоврядування, захищеного Конституцією. Деякі великі міста мають спеціальний статус (статутні міста) і додаткову автономію. Загалом є три рівні територіальних утворень: федерація, дев'ять земель та близько 2400 муніципалітетів. На відміну від територіальної системи австрійська адміністративна система складається з чотирьох рівнів: вищезгаданих трьох плюс 99 районних адміністрацій (районні влади), які з організаційного погляду є частиною земельної адміністрації. Розмежування повноважень визначається в австрійській федеральній Конституції (B-VG). У ст. з 10-15 федеральної Конституції, а також у додаткових конституційних положеннях закону передбачаються законодавчі повноваження федерального парламенту (двопалатна система) і дев'яти регіональних парламентів (однопалатний система), а також здійснення повноважень на адміністративному рівні. Як з кількісного, так і з якісного погляду найбільш важливі повноваження належать до федеральних. Згідно з австрійським адміністративним правом існує основне правило, за яким федеральні адміністративні повноваження також можуть здійснюватися адміністраціями земель, зокрема районними адміністраціями. Однак у цьому разі право давати вказівки (делегувати повноваження), як і раніше, належить відповідному федеральному міністрові. Це так званий принцип “непрямого федерального управління”.

Більше того, лише обмежена частина федеральних повноважень може здійснюватися виключно федеральною адміністрацією. Наприклад, питання федерального бюджету, податкової адміністрації, судової системи і системи безпеки, оборони та закордонних справ належать до групи “прямого федерального управління” (ст. 102, п. 2 B-VG).

Австрійські муніципалітети можуть здійснювати свої адміністративні функції двома способами: або вони здійснюють делеговані компетенції від імені влади землі чи федерації, або на основі власної автономної влади. Найбільш важливим напрямом муніципальної адміністрації є забезпечення суспільного добробуту і громадських послуг для місцевих жителів, як-то: водопостачання, каналізація, культурна інфраструктура тощо.

Федеральна влада складається з федеральних міністерств. Діяльність федерального міністра здійснюється за підтримки одного або кількох державних секретарів (вони належать до політичних посад).

Кожне міністерство має кілька (обов'язкових) генеральних директоратів. Директорати, в свою чергу, поділяються на дивізіони, управління, відділи.

Великої різниці між керівниками вищого рівня та лінійними керівниками немає.

Федеральна канцелярія відіграє координаційну роль. Кожне міністерство несе власну відповідальність за управління людськими ресурсами.

Основними напрямками реформи, яка здійснюється в Австрії, є питання заробітної плати, пенсійного забезпечення, а також певних аспектів трудового права.

У сфері трудового законодавства відбуваються зміни у напрямі від державно-правової до цивільно-правової системи.

В Австрії існують дві основні пенсійні системи: одна – для працівників приватного сектору, інша – для державних службовців.

Набір та просування на державній службі

При наборі персоналу на державну службу існують певні особливості, зокрема при наборі на так звані “стандартні посади” застосовується обов'язкове тестування.

Відповідно до цієї процедури, кандидати, які отримали найбільшу кількість балів у тесті, приймаються на роботу. Проте досягнута оцінка насамперед є критерієм для об'єктивного оцінювання, і тільки потім виступає як інструмент для виявлення “найбільш кваліфікованих кандидатів”.

Відділ набору персоналу або відділ кадрів може запропонувати кандидатам найвищого рівня прийти на неофіційну співбесіду, яка буде проводитися майбутнім безпосереднім началь-

ником, а також представником відділу управління людськими ресурсами. У деяких випадках на “спеціальні посади” інтерв’ю проводиться замість тестування. Ця процедура застосовується для всіх кандидатів, які подати заяву на посади, що вимагають особливого рівня експертних знань, умінь та навичок (наприклад комп’ютерних фахівців, інженерів, фахівців певного спеціального профілю). Кандидати на ці посади не проходять тестування, а запрошуються на співбесіду.

Характерною рисою системи державної служби Австрії є заохочення. Заохочення означає насамперед призначення на більш високі посади. Лише державні службовці, які починають виконувати завдання вищого рівня та складніші завдання, можуть бути призначені відповідно на вищі посади.

Для того щоб державний службовець був призначений на більш високу посаду, він повинен чекати певний час, тобто пройти “час очікування”. Тривалість цього періоду залежить від рейтингу посади та оцінки ефективності роботи службовця. Не існує ніяких юридичних норм на просування по службі; затверджуються власні внутрішні положення та директиви щодо просування по службі. Що стосується зарплати, то державні службовці отримують 14 зарплат на рік [51; 52].

Федеральний уряд виступає як основний роботодавець і охоплює широкий спектр діяльності: від вчителів, поліцейських, суддів або державних адвокатів і прокурорів до працівників фінансової сфери. І як центр підготовки федеральний уряд бере на себе важливі функції. Так, понад 1 тис. осіб освоюють більше ніж 50 різних тренерських професій в Австрії.

Крім того, державна служба відіграє провідну роль у вирішенні питання рівноправності чоловіків і жінок на ринку праці. Наприклад, серед федеральних службовців працює понад 40% жінок [53].

На веб-сторінці Федерального міністерства справ жінок та державної служби є ціла низка документів, які висвітлюють сферу державної служби. Це, зокрема, “Доповідь від липня 2011 року про перспективи державної служби”; “Персонал федерації 2010” – документ, який відображає статистичну картину державної служби станом на 2010 рік; “Австрійська федеральна державна служба – факти і персоналії 2010”; “Вікова структура персоналу”; “Управління в Австрії”; “Розвиток цілей та індикаторів” та ін. [53].

9. Система професійного навчання державних службовців

В Австрії останнім часом фактично запроваджена нова система підготовки, яка враховує основні тенденції розвитку та потреби суспільства.

Підготовці державних службовців приділяється особлива увага. Є кілька типів навчальних програм:

- базові навчальні програми;
- програми з менеджменту;
- програми з європейських справ;
- програми поглибленої підготовки, спрямовані на кар’єрне зростання.

В австрійській державній адміністрації існує ціла низка установ, таких як: Академія безпеки Міністерства внутрішніх справ або Федеральна фінансова академія при Міністерстві фінансів, а також академії державного менеджменту в провінціях, які пропонують різноманітні навчальні програми. У відомстві федерального канцлера створений Центр державного менеджменту як навчальний центр для молодших і старших федеральних службовців. У 2002 р. відбулася всеохопна реформа, результатом якої стала нова система підготовки державних службовців. Тепер зміст навчання визначається окремими міністерствами та адміністративними одиницями з тим, щоб забезпечити якісну підготовку, яка враховує основні потреби сфери управління та розвиток сучасних кадрів. Центру державного менеджменту поставлене завдання розробки основних навчальних модулів, які охоплюють насамперед наскрізні питання та питання міжвідомчого характеру [51].

Крім того, у Федеральній адміністрації є установи, які пропонують різні програми підвищення кваліфікації федеральних службовців та працівників за контрактом. До них належать: Освітній центр для співробітників правоохоронних органів, Коледж юстиції, Федеральна фінансова академія при Міністерстві фінансів, а також Центр адміністративного менеджменту у замку Лаудон, який є частиною федеральної канцелярії.

Зміст курсів, як і в попередньому випадку навчальних програм, визначається окремими міністерствами та адміністративними одиницями [54].

У замку Лаудон розміщена Федеральна академія державного управління, яка пропонує щорічно широкий вибір навчальних програм. Програми орієнтовані передусім на керівників і персонал з федеральних міністерств. Крім того, можлива участь у навчанні представників адміністрацій земель, муніципалітетів і приватного сектора.

Навчальні програми пропонуються з таких напрямів:

- електронний уряд;
- Європа та мови;
- розширення повноважень жінок;
- лідерство і управління;
- базова підготовка;
- професійна підготовка;
- розвиток персоналу;
- питання балансу роботи і особистого життя.

Відповідно до цих напрямів побудована структура Федеральної академії державного управління Австрії [55-57].

10. Основні тенденції до модернізації державного управління

На веб-сайті Федеральної канцелярії є спеціальна сторінка, яка присвячена інноваціям у сфері управління. На цій сторінці представлені актуальні питання, існуючі проекти і майбутні проекти або описи проектів у сфері модернізації державного управління.

Австрія широко використовує міжнародний досвід, проводить порівняльні дослідження у сфері державного управління. На думку експертів та науковців Австрії, австрійська адміністрація є однією з найсучасніших у Європі. Сучасні тенденції та соціальні зміни вимагають відповідного рівня управління, своєчасного реагування на виклики. У сфері державного управління Австрії сповідують гасло “просто – швидше – краще”.

Пріоритетами у сфері модернізації державного управління є:

- підвищення ефективності і свідомий підхід до використання коштів у державному секторі;
- покращення управління якістю і підвищення стандартів управління;
- сприяння скороченню бюрократії;
- підтримка управління, орієнтованого на результати;
- залучення громадян до процесів модернізації [58].

Основне завдання, яке ставить перед собою Федеральний уряд і яке він прагне виконувати в процесі модернізації, – це зробити державне управління сучасним, небюрократичним та близьким до потреб громадян.

Серед інших завдань:

- розвиток управління якістю за допомогою моделі загальної системи оцінки CAF (інструменту загальної системи управління якістю, спрямованого на лідерство, партнерство, надання якісних послуг громадянам, внутрішню самооцінку, стратегічне планування, моніторинг і контроль, а також на результат);

- зменшення адміністративних навантажень на громадян і кращий доступ до інформації та послуг;

- установлення високих стандартів якості тощо [59].

Ще одним завданням модернізації управління, виконання якого гарантуватиме якість і швидке забезпечення надання адміністративних послуг, є створення ефективного управління. Це управління (його ще називають “добрим урядуванням” чи “належним урядуванням”) є новою, орієнтованою на якість формою, яка поєднує у собі також розуміння ролі, обов’язків та відповідальності адміністрації. Важливим елементом ефективного управління є активна участь громадян в управлінні і встановлення партнерських відносин між громадянами і державою. Стандарти забезпечують важелі для заходів з управління, орієнтованих на якість, і показують, що можна адміністрації очікувати від громадян [60].

Повна картина про державний менеджмент в Австрії, зміни, інновації та логіку діяльності в державному секторі подана у матеріалі експертів Ренати Мейер та Герхарда Хаммершміда “Public Management in Austria: Changing sector logics and executive identities” (Renate Meyer, Gerhard Hammerschmid) [61].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Федеральна академія державного управління, розміщена в замку Лаудон, пропонує практико-орієнтоване навчання і підвищення кваліфікації співробітників і менеджерів сфери державного управління. Своїми навчальними програмами вона охоплює основні сфери функціонування системи державного управління Австрії. Зв'язки та співробітництво з цією академією, обмін навчально-методичними та експертно-консультативними матеріалами дадуть змогу значно ефективніше використати досвід Австрії в практиці державного управління України [62].

З розширенням онлайн-трансакцій, електронних систем управління та поширення інформації для всіх громадян або підприємств з'явилася можливість простого і ефективного доступу до послуг та інформації.

У зв'язку з цим постала нова мета: якнайближче довести до співробітників федеральної системи управління можливості електронного уряду з тим, щоб громадянам Австрії надати всю можливу інформацію, залучити їх до управління державою, надати їм якнайширший спектр якісних і своєчасних послуг в найкоротші терміни. Цільовою групою у вирішенні цього питання є всі співробітники всіх рівнів влади.

Працівники набувають базові знання у сфері електронного уряду. Вони вчаться розуміти вид інформації і спосіб її передачі та відповідати на основні запитання та запити, які ставлять громадяни, використовують свої знання і навички на робочому місці і за його межами в приватній обстановці. Цей досвід міг би бути широко використаним і в системі державного управління України і є особливо актуальним в час запровадження електронного урядування в Україні [63].

Результати зустрічей на вищому рівні між Україною та Австрією свідчать про те, що Австрія налаштована на плідний діалог та співпрацю з Україною. Це стосується насамперед взаємодії на законодавчому рівні та залучення досвіду у сфері законотворчої діяльності Національної Ради Австрії [64; 65].

Досвід Австрії актуальний для України в сфері місцевого самоврядування, особливо при проведенні адміністративної реформи в Україні. У цій сфері становили б інтерес такі напрями муніципального розвитку:

- формування плану стратегічного розвитку міста;
- співпраця влади та бізнесу на місцевому рівні;
- формування інвестиційно-інноваційної моделі розвитку територій, створення інноваційно-технологічних парків, бізнес-інкубаторів;
- розвиток туристичної галузі тощо [66].

Австрійський досвід електронної освіти вже починає запроваджуватися в Україні, зокрема в рамках пілотного проекту “Відкритий світ”. Цей проект охоплює більш ніж 600 українських шкіл. Старт проекту – 1 листопада 2011 р.; попередня вартість проекту – 4,7 млрд грн [67].

З огляду на запровадження нового податкового законодавства для України було важливо вивчити досвід Австрії щодо механізмів регулювання оподаткування інвестицій. Окрему увагу варто звернути на правила оподаткування холдингових структур, податковий режим пасивних доходів (дивідендів, процентів, роялті) та можливості використання міжнародних податкових договорів з метою оптимізації податкового навантаження [68].

А.І.Іванський, д.ю.н., заслужений юрист України, підкреслює важливість вивчення австрійського досвіду з вищезазначеного питання: “Австрія є однією з найбагатших країн Європи, займаючи четверте місце в рейтингу держав-членів ЄС щодо ВВП на душу населення з урахуванням стандарту купівельної спроможності за даними 2008 р. [1]. Такий високий показник багато в чому зумовлений сприятливим інвестиційним середовищем згаданої країни, ключовим елементом якого є раціонально побудована національна податкова система. Саме від ефективності функціонування останньої, її стабільності та економічної обґрунтованості багато в

чому залежить остаточне прийняття інвестором рішення про здійснення капіталовкладень в економіку Австрії. Правильність державної політики останньої у сфері податкового стимулювання інвестицій стає важливою запорукою подальшого зростання національної економіки. У цьому контексті позитивний досвід Австрії стає надзвичайно корисним для вивчення з огляду на нагальну необхідність реформування податкової системи України з метою забезпечення належних умов для розвитку вітчизняної економіки та подолання негативних наслідків глобальної фінансової кризи” [68]. Досвід використання інноваційних технологій та реалізації інноваційних проектів Австрії, на думку українських експертів, дасть змогу створити сприятливе інвестиційне середовище та прискорити розвиток економіки України [69].

Насамкінець варто зауважити, що досвід Австрії як успішної країни у багатьох сферах управління є актуальним для України, зокрема в період реформування державного управління та модернізації економіки країни.

Список використаних джерел

1. Режим доступу : <http://in1.com.ua/article/12772/>
2. Режим доступу : http://www.vip-travel.com.ua/avstria_geo.php
3. Режим доступу : http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oester_reich/tatsachen-und-zahlen/land-und-leute.html
4. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/>
5. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/PR/index.shtml>
6. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/LT/>
7. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/LR/>
8. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/DD/>
9. Режим доступу : <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oesterreich/staat-und-politik/laenderverwaltung.html>
10. Режим доступу : http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oester_reich/staat-und-politik.html
11. Режим доступу : http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oester_reich/staat-und-politik/politisches-system.html
12. Режим доступу : http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oester_reich/staat-und-politik/parlamentarische-demokratie.html
13. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/>
14. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/>
15. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/WAS/index.shtml>
16. Режим доступу : http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oester_reich/staat-und-politik/politische-parteien.html
17. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/WAS/AUFGABEN/index.shtml>
18. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/WAS/WIEGEBILDET/index.shtml>
19. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/DEM/DEMOKRA/index.shtml>
20. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/POL/>
21. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/>
22. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/index.shtml>
23. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/AUFGNR/index.shtml>
24. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/index.shtml>
25. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/AUFGBR/index.shtml>
26. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BV/>
27. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/GES/>
28. Режим доступу : <http://www.hofburg.at/>
29. Режим доступу : http://www.hofburg.at/show_content.php?hid=11
30. Режим доступу : http://www.hofburg.at/show_content2.php?s2id=7
31. Режим доступу : http://www.hofburg.at/show_content2.php?s2id=10
32. Режим доступу : http://www.hofburg.at/show_content.php?sid=38
33. Режим доступу : http://www.hofburg.at/show_content2.php?s2id=12
34. Режим доступу : <http://www.bka.gv.at/site/6606/default.aspx>
35. Режим доступу : <http://www.bka.gv.at/site/7569/default.aspx>
36. Режим доступу : <http://www.bka.gv.at/site/3353/default.aspx>
37. Режим доступу : <http://pdp.org.ua/2009-02-09-14-31-13/-ii-i/904-206-4>
38. Режим доступу : <http://s-journal.cdu.edu.ua/base/2008/v5/v5pp140-143.pdf>

39. Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=21>
40. *Андрощук А.* Система судочинства в Австрії: загальні засади, професійна підготовка юристів / А. Андрощук. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/author.php?id=71>
41. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/>
42. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/POL/index.shtml>
43. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/RECHT/>
44. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/FIN/>
45. Режим доступу : <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oesterreich/staat-und-politik/kontrollbehoerden.html>
46. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/RH/>
47. Режим доступу : <http://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/VA/>
48. Режим доступу : <http://www.bka.gv.at/site/4105/default.aspx>
49. Режим доступу : <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=41629>
50. Режим доступу : <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=40947>
51. Режим доступу : <http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/austria/Structure%20of%20the%20Civil.pdf>
52. Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023301.pdf>
53. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/site/3490/default.aspx>
54. Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023301.pdf>
55. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/site/3493/default.aspx>
56. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=41534>
57. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=41531>
58. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/site/5123/default.aspx>
59. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/site/6376/default.aspx>
60. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/site/5727/default.aspx>
61. Режим доступу : <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/ljubljana/Meyer&Hammerschmid.pdf>
62. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=42112>
63. Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/site/5153/default.aspx>
64. Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21450.html>
65. Режим доступу : http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=285660&cat_id=37486
66. Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea/2009/5-6/200914.html>
67. Режим доступу : <http://www.ow.org.ua/news/73/>
68. Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_1_2/494.pdf
69. Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244590974&cat_id=244276429

Корисні посилання

Органи влади:

- Федеральне міністерство закордонних справ Австрії. – Режим доступу : <http://www.bmaa.gv.at/>
Федеральна канцелярія Австрії. – Режим доступу : <http://www.bundeskanzleramt.at/>
Омбудсмен Австрії. – Режим доступу : <http://www.volksanw.gv.at/>
Парламент Австрії. – Режим доступу : <http://www.parlinkom.gv.at/>
Конституційний суд Австрії. – Режим доступу : <http://www.rtr.at>
Суд аудиту Австрії. – Режим доступу : <http://www.intosaitaudit.org/>

Міжнародні інституції:

- ОЕСР. – Режим доступу : <http://www.oecd.org>
Світовий банк. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org>
Європейський Союз. – Режим доступу : <http://www.europa.eu.int>

Інші посилання:

- Карта Австрії. – Режим доступу : http://www.mygeo.info/landkarten/oesterreich/oesterreich_administrativ.gif
Національне свято Австрії. – Режим доступу : <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oesterreich/staat-und-politik/nationalfeiertag.html>

ЕСТОНСЬКА РЕСПУБЛІКА



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Глава держави і державне управління*
 - 5.2. *Уряд і державне управління*
 - 5.3. *Міністерства*
 6. Судова влада в системі державного управління
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції розвитку Естонської Республіки
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Естонія - офіційна назва Естонська Республіка. Держава Естонська Республіка розташована в північно-східній частині Європи, на південному березі Фінської затоки Балтійського моря. Естонія межує з Латвією на півдні та з Росією на сході. На півночі територія країни омивається Фінською затокою, на заході - Ризькою затокою Балтійського моря.

Країна має переважно рівнинний рельєф. Тільки на півночі і в центральній частині Естонії є височини - Пандівере (заввишки до 166 м. на горі Емумяги). У південно-східній частині Естонії простягнулася неширока смуга горбистих височин (до 318 метрів на р. Суур-Мунамяги).

Загальна площа території країни складає близько 45,2 тис. кв. км. Естонія є найменшою і найпівнічнішою з держав Балтії. У країні також багато річок, але вони невеликі. Ріки на півночі і заході впадають у Балтійське море, річки, що протікають на південному сході, впадають в озера Виртсьярв, Чудське і Псковське.

Найдовшою річкою є Пярну, протяжність якої складає 144 км. Ця річка впадає в Ризьку затоку Балтійського моря. Найбагатоводнішими річками є Нарва (на кордоні з Росією) і Емайги. Судноплавною річкою є тільки Емайги. На території країни налічується більше тисячі моренних озер. 3

Столиця - Таллінн (Tallinn) - 411,1 тис. осіб (2011).

Державна мова - естонська.

Грошова одиниця - євро.

Коротка історія. Археологічні розкопки підтверджують, що територія сучасної Естонії стала заселятися приблизно за п'ять тисяч років до нашої ери.

Ще в доісторичний час завдяки своєму вигідному географічному положенню територія сучасної Естонії була своєрідним перехрестям культурних контактів і торгових шляхів зі Сходу на Захід і з Півночі на Південь. Надалі це зумовило великий інтерес до цієї невеликої території з боку багатьох народів та іноземних загарбників.

Історія Естонії - це нескінченна черга розбратів, військових походів і завоювань.

Територія Естонії віддавна була населена племенами естів, які належали до угро-фінської сім'ї. Естонський народний епос "Кальвіпоег" оповідає про легендарного полководця естів - вождя Калева. За переказами, пагорб Тоомпеа, що височіє на 45 м в центрі Таллінна (на ньому, власне, і побудовано Верхнє місто), - не що інше, як курган, складений з каменів на могилі Калева.

Ести були язичниками, і вони відчайдушно чинили опір прийняттю християнства. Знадобилося багато десятиліть хрестових походів, щоб добитися хрещення.

На початку XIII ст. територія Естонії потрапила під вплив Датського королівства після запеклої битви в 1210 р. За переказами, ести програли битву тільки тому, що данцям надало сили полотнище із зображенням хреста, що впало з неба під час битви.

До речі, відтоді це полотнище стало національним прапором Данії. Усе XIII ст. естонські міста брали участь в жвавій балтійській торгівлі. У 1285 р. Таллінн увійшов до складу Ганзейського союзу. Торгові справи вели в основному німецькі купці. Подальші покоління німців, що остаточно осіли в Естонії, будували родові маєтки по всій країні.

Балтійські німці справили величезний вплив як на естонську, так і на російську культуру. Варто відзначити, що маленький естонський острів Сааремаа дав у XVIII-XIX ст. величній Російській імперії більше двадцяти сенаторів, губернаторів і генералів. У 1343 р. данці продали свої володіння в Естонії Лівонському рицарському ордену. Німці були першою хвилею в довгій черзі завойовників. Данці, шведи, поляки і росіяни - усі вони пройшли по Естонії, споруджуючи міста і замки і залишаючи свій слід в культурі.

Російські війська підступали під стіни Таллінна в ході Лівонської війни за наказом царя Івана Грозного двічі: в 1570 і 1577 рр., але обидва рази облога закінчилася нічим. Під час Північної війни Росії зі Швецією, в 1710 р., Естонія присягнула на вірність Петру I, і тут надовго встановилося російське володарювання. Естонія входила до складу Російської імперії як Естляндська губернія, але зберігала багато своїх торгових прав і елементи самоврядування.

Наприкінці XIX ст. в Естонії піднялася хвиля національно-визвольного руху. Після Жовтневої революції 1917 р. склалася ситуація, яка сприяла відновленню незалежності Естонії.

Оголошення незалежності відбулося 24 лютого 1918 р. Правда, вільною Естонія залишалася недовго. У 1940 р., з початком воєнних подій в Європі, вона була приєднана до Радянського Союзу. Тільки у серпні 1991 р. Естонія знову набула незалежності, відновивши свою державність мирним шляхом у результаті т. зв. "співачою революції" [14].

Державний устрій. Естонія - парламентська республіка. Конституція країни була прийнята 28 червня 1992 р. на референдумі і введена в дію 3 липня 1992 р. Конституція виходить з неперехідного права державного самовизначення Естонії, проголошеного 24 лютого 1918 р.

Глава держави - президент, який обирається Державними зборами (парламентом) шляхом таємного голосування більшістю в дві третини голосів строком на п'ять років.

Законодавча влада належить Державним зборам (Рійгікогу), однопалатному парламенту, що складається зі 101 депутата. Строк повноважень - 4 роки. Керівництво парламенту обирається щорічно.

Виконавча влада належить урядові на чолі з прем'єр-міністром, який призначається президентом за ухвалою Державних зборів [8].

Економіка. Естонська економіка багатогранна: важливі і промисловість, і транспорт, і торгівля, й інші галузі сфери обслуговування. Виходячи з наявних природних ресурсів, для економіки Естонії важливі усі сфери, пов'язані з лісом; енергетика базується на сланці, який в інших країнах зустрічається рідко. Найважливішими економічними партнерами Естонії є Фінляндія і Швеція, проте з роками зросла роль інших держав Європи і світу. Важливі для економіки Естонії і більше чотирьох мільйонів туристів, що приїжджають, в основному, з Фінляндії [1].

За часів кризи ця країна пережила найпомірніший спад порівняно з іншими країнами Балтії, швидко відновившись і приєднавшись до Європейського валютного союзу.

Естонія - найменша з трьох країн Балтії, проте її економіка вважається однією з найуспішніших малих економік Європи. Вона перебуває в числі кращих як за індексом економічної свободи, так і за оцінкою бізнес-середовища. Серед "нових" країн-учасниць ЄС вона стала третьою (після Словаччини і Словенії), де введено євровалюту. Згідно з методикою Світового банку, Естонія вважається однією із заможних країн. У 2010 р. Естонія була приєднана до ОЕСР (Організація економічного співробітництва і розвитку) [20].

Населення. Станом на перше січня 2012 р. в Естонії проживає 1 364 001 особа.

Представники різних національностей мешкають у цій країні. Найбільшими етнічними групами, окрім естонців, є росіяни, українці, білоруси, фіни, татари, латиші, поляки, литовці, німці, шведи, азербайджанці та євреї [4].

Релігія. Лютеранство є домінуючою релігією в країні з часів Реформаторського руху XVI ст. 20 відсотків жителів країни - православні. Свобода віросповідання в Естонії гарантована Конституцією [2].

Культура. Культура Естонії зрозуміла і надзвичайно приваблива сторонньому спостерігачеві. Якщо перетнути кордон Естонії з півдня, всього за кількисот метрів від латвійської сторони, в містечку Валга, розміщується найкраща в Естонії галерея воскових фігур.

Зі східного боку, в Нарвському замку, на кордоні з Росією, представлена експозиція, створених у нелегкі часи тривалих шведсько-російських битв старовинних виробів майстрів срібних справ, столярів і ткачів.

Естонці постаралися у своїй культурі взяти найкраще в інших і додати найкраще від себе. Незважаючи на нечисленність самої країни, її жителі дуже пишаються тим впливом, який їм вдається справляти за кордоном: чи це всесвітньо відомий композитор Арво Пярт, або художник Юри Аррака. Проте в чому дійсно талановиті всі естонці, так це у співі. Тисячі голосів зливаються в один на Співочому полі в Таллінні щороку під час традиційного фестивалю.

В Естонії проводяться багато різних музичних заходів, постійно оновлюють свій репертуар чотири оперні театри.

У кожному місті Естонії є як мінімум один музей або художня галерея, а деякі з них представлені навіть у невеликих селищах [21].

Національна символіка.

Державний прапор - прямокутне полотнище, що складається з трьох кольорових смуг рівної ширини: синьої, чорної і білої. Співвідношення ширини і довжини не має принципового значення, але зафіксовано як 7:11. Звичайний розмір - 105x165. Документована історія синьо-

чорно-білого прапора починається 17 вересня 1881 р., коли на установчому зібранні першої естонської національної студентської корпорації "Віронія" в Тарту були визначені також кольори створюваного об'єднання: синій, чорний і білий. Значення кольорів пояснюється по-різному. Одне з найбільш популярних пояснень запозичене з сучасного вірша Мартіна Ліппа. Синій колір - це колір неба над рідною землею. Чорний колір символізує відданість рідній землі та долі Естонії - протягом віків чорної відлиги. Білий - символ працьовитості естонців, прагнення народу до щастя і світла. Перший синьо-чорно-білий прапор був освячений 23 травня (4 червня) 1884 р. в залі Отепяяського приходу пастором Рудольфом Калласом. 27 червня 1922 р. парламент Естонії офіційно затвердив синьо-чорно-білий прапор, відтоді він став символом національної гідності й прагнення до самостійності Естонії.



Державний герб - позолочений щит, на якому зображені фігури трьох синіх ступаючих левів, з піднятими правими лапами, облямовані обабіч золотим дубовим гіллям. Геральдичні леви використовувалися вже у XIII ст., зображуючись на великому гербі столиці - Таллінна. Місту дісталися ці витончені сині леви від короля Данії Вальдемара Другого, оскільки на той час Північна Естонія перебувала під владою Данії. Сама назва "Таллінн" означає "Датська фортеця". Влада змінювалась, а три леви залишалися і стали гербом на основній території Естонії. Державні збори незалежної Естонської Республіки постановою від 19 червня 1925 р. офіційно визнали трьох левів.



Державний гімн Естонії - "Моя вітчизна...". Це - хорал, аранжирований у 1843 р. фінським композитором німецького походження Фрідріхом Паціусом. В Естонії ця музика звучить на вірші Йохана Волдемара Яннсена. Твір вперше був виконаний на першому Співочому святі у 1869 р. Популярність мелодії росла разом із зростанням національного руху. У Фінляндії спочатку це була відома студентська пісня, але скоро її стали виконувати у більш широких колах. Коли після I світової війни Естонія і Фінляндія отримали незалежність, ця мелодія в обох країнах стала національним гімном, маючи різні тексти. Естонія офіційно прийняла гімн у 1920 р., після Визвольної війни.

Інші символи: національна квітка Естонії - волошка, птах - ластівка, камінь - вапняк [9].

Членство у міжнародних організаціях. ООН (з 17 вересня 1991 р.), ОБСЄ (з 10 вересня 1991 р.), Рада Європи (з 1993 р.), НАТО (2004 р.), ЄС (2004 р.).

2. Територіальні рівні державного управління

Територія Естонії розділена на повіти, волості й міста. В Естонії 15 повітів:

1. Валгамаа.
2. Вільяндімаа.
3. Вирумаа.
4. Гар'юмаа.
5. Гіюмаа.
6. Іда-Вірумаа.
7. Йигевамаа.
8. Ляянемаа.
9. Ляяне-Вірумаа.
10. Пилвамаа.
11. Пярнумаа.
12. Рапламаа.
13. Сааремаа.
14. Тартумаа.
15. Ярвамаа.

В країні також 226 місцевих самоврядувань (33 міста і 193 волості). Місцеві самоврядування уповноважені вирішувати всі питання життя на місцях, і це означає, що держава не може

брати на себе прийняття цих рішень. Питання життя на місцях мають бути пов'язані з членами громади та їх інтересами на території місцевого самоврядування.

Представницьким органом влади місцевого самоврядування є рада, яку обирають на вільних виборах строком на чотири роки. Рада має право вирішувати - в рамках закону і в інтересах місцевих жителів - усі питання, що входять до компетенції місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має свій бюджет і право вводити та збирати податки.

Держава територіально пов'язана з місцевим самоврядуванням, оскільки самоврядування засноване на адміністративному розподілі державної території. Основи зміни адміністративного поділу території Естонії встановлені законом про адміністративний поділ. Місцеве самоврядування має право формувати союзи і загальні установи з іншими самоуправліннями. Така співпраця сприяє розвитку волостей та міст і дозволяє більш ефективно представляти й захищати їх спільні інтереси на різних рівнях влади [13].

2.1. Загальнодержавний рівень

Естонія є самостійною, незалежною демократичною республікою, в якій носієм влади є народ, що реалізує свою владу за допомогою виборів парламенту - Рійгікогу. Естонія - парламентська республіка, уряд якої формують партії, що перемогли на виборах.

Конституція Естонії була прийнята в 1992 р. і є своєрідним симбіозом попередніх конституцій Естонії. Таким чином, була продовжена демократична традиція 20-х рр. ХХ ст., але в той же час передбачено деякі врівноважуючі механізми.

Виконавча влада - уряд звітує перед Рійгікогу. Призначення глави уряду а та розпуск уряду входять до компетенції Рійгікогу. В уряді є і стабілізуюча гарантія - можливість за допомогою президента розпустити парламент і провести нові вибори, у разі, якщо парламент заявить уряду про вотум недовіри. Це неодноразово змушувало парламентаріїв відмовлятися від нагальних і непродуманих рішень.

Президент має у першу чергу представницькі функції, але і деякі виконавчі функції. Президент має право вето для відстрочення прийняття тих чи інших законів, його підпис вимагається при призначенні членів кабінету уряду, до його повноважень входить представлення на затвердження парламенту кандидатур ряду вищих чинів, він є головнокомандуючим силами державної оборони.

Президента обирає Рійгікогу строком на 5 років. У разі якщо для обрання неможливо набрати необхідної більшості голосів, президента обирають виборчі збори, куди входять крім парламентаріїв представники органів місцевого самоврядування.

Судова система складається з трьох ступенів: повітові та міські суди, апеляційними судами є окружні суди, верховним судом - Державний суд, який також виконує функції конституційного суду.

Судова система незалежна, судді призначаються довічно і не можуть перебувати на жодній іншій посаді.

Закон і правопорядок в Естонії є суб'єктом міжнародного права, загальновизнані норми якого є частиною правової системи Естонії. Згідно з Конституцією, Естонія є самостійною і незалежною державою, однак внутрішньодержавні правові акти підпорядковані міжнародним угодам, до яких Естонська держава приєдналася [22].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Вирішенням усіх питань місцевого життя та його устроєм займаються місцеві самоврядування, що діють на підставі законів самостійно.

Важливим завданням місцевого самоврядування є управління життям громади. Згідно з конституцією, місцеві самоврядування самі вирішують питання, пов'язані з місцевим життям, діючи на підставі закону; держава може покласти на місцеве самоврядування обов'язки тільки на підставі закону або за домовленістю з місцевим самоврядуванням. Головні завдання місцевих самоврядувань Естонії - організація дошкільної та загальної освіти, соціальної допомоги та опіки над людьми похилого віку, культури та дозвілля, комунальних послуг, благоустрою,

переробки відходів, а також здійснення загального та детального планування й утримання в порядку громадського транспорту і доріг. Також до функцій місцевого самоврядування входить утримання установ, що перебувають у власності міста чи волості (наприклад, шкіл, бібліотек, спортивних центрів і т.д.). Щоб деякі публічні послуги надавати ефективніше, місцеве самоврядування на підставі договору може делегувати їх як приватним підприємствам, так і некомерційним організаціям.

В Естонії діє однорівнева система місцевого самоврядування, в якій відсутній проміжний ступінь центральної та місцевої влади (з незалежними повноваженнями). Станом на 2010 р. в Естонії існували такі одиниці місцевого самоврядування: 33 міста і 193 волості. Волості й міста мають однаковий правовий статус. Самоврядування автономні у своїй діяльності й адміністративно не залежать від центральної влади, за винятком випадків, коли діяльність самоврядування суперечить чинним законам. Законність діяльності та рішень самоврядувань можуть оскаржити в суді не лише повітовий старійшина чи канцлер права, але й самі громадяни [12].

Місцеве самоврядування здійснюється шляхом демократично сформованих представницьких органів та органів виконавчої влади - рад і управ. Правопорядок Естонії не передбачає застосування на місцевому рівні поряд з демократією участі прямої демократії за допомогою об'єднуючих референдумів, проте в питаннях місцевого життя можна проводити всенародні опитування, можливі й інші форми народної ініціативи. Цілі та сутність місцевого самоврядування - самостійне вирішення питань місцевого життя місцевою громадою, - а також інші важливі положення, що стосуються місцевого самоврядування, встановлені в конституції 1992 р. і кількох законах. Найбільш важливий з них - Закон про організацію місцевого самоврядування, прийнятий у 1993 р., - встановлює, що місцеве самоврядування як демократично сформований орган влади має право, здатність та обов'язок самостійно організовувати місцеве життя і керувати ним на підставі законів, виходячи при цьому з обґрунтованих потреб та інтересів жителів, а також враховуючи специфіку розвитку волості або міста. Крім місцевих самоврядувань, адміністративними одиницями також є повіти, керують якими державні установи - повітові управи. Державні функції на місцях здійснюють також повітові або регіональні місцеві адміністративні одиниці держави - керовані міністерствами державні установи, наприклад, департаменти та інспекції.

Суверенну владу в місті або волості має рада, яка отримує мандат від місцевих жителів у результаті виборів до ради і вибирається на чотири роки. Число членів ради залежить від кількості жителів даного самоврядування, проте в раді не може бути менше семи членів. Обирати на виборах до ради і бути обраним має право будь-який житель Естонії або Європейського Союзу не молодший 18 років, який постійно проживає у відповідній волості або місті. Інші іноземці, які постійно проживають у відповідній волості або місті, можуть брати участь у голосуванні, проте бути обраними до ради не можуть.

Право і завдання ради - займатися організацією всіх питань, що стосуються місцевого життя, і приймати рішення. В естонських радах самоврядувань переважна більшість уповноважених є членами партії або місцевого виборчого союзу, внаслідок чого вони діють, в основному, виходячи з принципів програми партії. Діяльність ради концентрується переважно на обговоренні стратегічних питань і винесенні рішень. Такий поділ влади дозволяє частково передавати право приймати рішення міській або волосній управі, яка затверджується радою [12].

У певних сферах закон надає виключну компетенцію раді - так, до виключної компетенції ради входить бюджет волості або міста і місцеві податки, прийом місцевих правотворчих актів, уведення правових актів, що організують роботу управи і ради, вираження недовіри місцевій управі. При підготовці проектів правових актів рада багато в чому спирається на попередню роботу, виконану її комісіями та управою. Також за допомогою різних каналів (у т.ч. фракцій ради) рада здійснює нагляд за діяльністю міських або волосних управ. Рада може формувати постійні й тимчасові комісії. Єдиною обов'язковою постійною комісією є ревізійна комісія, основне завдання якої - контроль над діяльністю управи.

Рада призначає на посаду волосного старійшину чи мера міста - як правило, це керівна фігура партії або виборчого союзу, що набрала на виборах у ради більшість голосів, проте призначення може відбуватися і на підставі відкритого конкурсу. За його пропозицією призначаються на посаду члени волосної або міської управи, якими можуть бути як чиновники, так і не чиновника-члени управи (наприклад, місцеві приватні підприємці). Волосна або міська управа - це

колегіальний виконавчий орган, яким керує волосний старійшина або мер міста, підзвітний раді. З причини того, що члени управи підзвітні раді, вони не можуть одночасно бути членами ради. Однак у самоврядуванні Естонії членами управ найчастіше є вищі чиновники самоврядування.

Головне завдання управи - підготовка питань та прийнятих рішень, які підлягають обговоренню в раді, а також організація місцевого життя та обслуговування жителів. Управа вирішує всі питання, що не входять до компетенції ради або делеговані управі радою. Крім того, управа відповідає за здійснення програми розвитку та інших стратегій, прийнятих радою. Оскільки розподіл роботи між радою та управою багато в чому є питанням внутрішньої організації самоврядування, в різних самоврядуваннях завдання розподілені по-різному.

Місцеву виконавчу владу, виходячи з рішень ради та управи, здійснює волосна або міська управа - установа, у складі якої як структурні одиниці можуть перебувати канцелярія та відділи і якій підпорядковуються самостійні відомства та служби. При цьому для більш ефективного виконання своїх функцій волості й міста можуть утворювати підволості та міські райони і їх адміністративні ради та управи. Установи, підпорядковані самоврядуванню, надають, перш за все, різні публічні послуги (наприклад, пропонують загальну освіту та бібліотечні послуги). Щоб надавати послуги, волость або місто може стати пайовиком або акціонером важливої з точки зору розвитку волості або міста комерційної організації, а також створити фонд чи стати членом некомерційної організації [12].

3. Функції держави і державне управління

За 20 з гаком років, що минули після здобуття незалежності, Естонія зарекомендувала себе як успішний реформатор. Реформи Естонії були визнані найбільш успішними та всеосяжними в регіоні й інколи використовуються як модель в інших країнах з перехідною економікою. При цьому пріоритетним напрямком стало завдання ефективного державного управління.

Основи системи державного управління в Естонії були закладені після Першої світової війни, закріплені в ході Визвольної війни та в конституції 1920 р., яка наділяла парламент широкими повноваженнями. Після вимушеної перерви через радянську окупацію (1940 р.) державність Естонії була відновлена на основі правонаступництва в 1991 р.

Сьогодні система державного управління в Естонії заснована на типовому для парламентських демократій поєднанні законодавчої та виконавчої гілок влади. Естонські громадяни обирають однопалатний парламент із 101 члена (Riigikogu) на чотирирічний термін. Крім своєї основної діяльності у сфері законотворчості, парламент регулює оподаткування і приймає державний бюджет. Уряд - вища виконавча влада, яку очолює прем'єр-міністр, відповідає за повсякденну зовнішню і внутрішню політику держави, а також управляє роботою урядових інститутів.

Глава естонської держави - президент. Однак його роль багато в чому схожа на роль конституційних монархів Європи. На відміну від президентів США чи Франції він виконує швидше представницькі й протокольні функції.

Рішення з повсякденних для естонського суспільства питань приймаються місцевим самоврядуванням - міськими і волосними управами. Брати участь у виборах до муніципальних органів влади можуть також усі постійні жителі країни не молодші 18 років, у тому числі й ті, які не мають громадянства Естонії.

4. Законодавча влада в системі державного управління

Згідно з Конституцією Естонської Республіки носієм верховної влади в Естонії є народ, який здійснює свою владу за допомогою законодавчого представницького органу - Рійгікогу. У Рійгікогу вирішуються всі найважливіші питання життя держави: крім законодавчої діяльності Рійгікогу призначає вищих посадових осіб, у тому числі прем'єр-міністра і голову Державного суду, та обирає (при необхідності) спільно з колегією виборців президента. Також Рійгікогу затверджує важливі зовнішні договори, що покладають на Естонію військові та майнові зобов'я-

зання, тягнуть за собою зміни законів і т.ін.; приймає поданий Урядом Республіки державний бюджет у вигляді закону і здійснює контроль за виконавчою владою [17].

Народ може безпосередньо брати участь в управлінні державою, виявляючи політичну волю на виборах в Рійгікогу, що проводяться раз на чотири роки. Поза процедурою виборів до Рійгікогу народу складно вплинути на рішення, що стосуються життя держави. В Естонії передбачена можливість проведення референдумів, що залежить від волі Рійгікогу. Тим часом, громадяни країни можуть, наприклад, зібрати підписи для обговорення будь-якого питання, що іноді й робиться, однак обговорювати це питання на державному рівні чи ні, вирішує Рійгікогу. Те, що референдуми та прямі народні ініціативи мають настільки малу вагу, пояснюється бажанням уникнути можливості прийняття популістських рішень. Крім того, більшість пленарних засідань Рійгікогу є відкритими, доступні вони і в Інтернеті, що, принаймні, дає виборцям можливість стежити за роботою Рійгікогу. Також в Інтернеті легко можна знайти проекти всіх законів, рішень та інших документів, думки і пропозиції депутатів Рійгікогу, висловлені з приводу проєктів, доступні всі стенограми пленарних засідань Рійгікогу. Рійгікогу Естонії входить до числа найбільш "прозорих" парламентів світу.

Всі закони вступають в силу тільки зі схвалення Рійгікогу. Право ініціювати закони є у членів Рійгікогу, фракцій, комісій та уряду республіки. Найбільша частина важливих проєктів, що обговорюються в Рійгікогу, виходить від урядовців, меншу частину готують партії через свої фракції в Рійгікогу. Хоча в Рійгікогу представляти проєкти законів можуть також особисто члени Рійгікогу або комісії, таких проєктів надходить дуже мало.

Представлені урядом республіки проєкти зазвичай попередньо обговорюються політичним керівництвом держави, отже швидше приймається і рішення. Іноді Рійгікогу відхиляє вже схвалені урядом законопроєкти. Зрозуміло, на засіданнях Рійгікогу опозиційні політики також можуть висловити свою думку, після чого ініціатори законопроєкту повинні публічно відстоювати в Рійгікогу свої законопроєкти [17].

Подальшу долю законопроєктів також вирішує Рійгікогу, приймаючи, відхиляючи або виключаючи їх із розгляду. Велика частина роботи при розгляді проєктів припадає на постійні комісії Рійгікогу, головними з яких є фінансова, правова і конституційна. За подальше проходження кожного проєкту в парламенті відповідає, згідно з рішенням керівництва Рійгікогу, одна з постійних комісій. Комісія розглядає пропозиції щодо зміни та пропонує час обговорення проєкту і проведення остаточного голосування (якщо таке відбудеться).

Рішення за проєктом, з приводу якого відбувається остаточне голосування, виноситься звичайною більшістю голосів - за ухвалення рішення повинно проголосувати більше членів Рійгікогу, ніж проти. На чергових засіданнях Рійгікогу спеціальних вимог щодо кворуму немає, тобто правомочність Рійгікогу не залежить від числа присутніх депутатів, але на позачергових засіданнях мають бути присутні більше половини членів Рійгікогу [17].

Одним з найважливіших питань у Рійгікогу, що викликає найбільш запеклі дискусії і навколо якого виникає найбільша кількість політичних інтриг, є державний бюджет, що приймається у вигляді закону. Виключне право на складання державного бюджету належить уряду, роботу якого координує міністерство фінансів. Розглядом проєкту держбюджету в Рійгікогу керує фінансова комісія. В історії парламентаризму в Естонії саме питання, пов'язані з держбюджетом, викликали найбільш гострі політичні суперечки, найчастіше фінансова комісія змушена була обговорювати сотні поправок, внесених членами Рійгікогу. Державний бюджет повинен надійти в Рійгікогу за три місяці до початку розрахункового року (тобто не пізніше, ніж до 1 жовтня). Рійгікогу повинен прийняти бюджет не пізніше ніж до 1 березня розрахункового року, в іншому випадку будуть оголошені позачергові вибори в Рійгікогу, і держава буде функціонувати на підставі бюджету попереднього року.

Поряд із законотворчістю іншою важливою функцією Рійгікогу є контроль зп виконавчою владою. Так, наприклад, до компетенції парламенту входить призначення вищих посадових осіб держави: Рійгікогу затверджує прем'єр-міністра, окрім того, за ним залишається вирішальне слово при призначенні голови і членів Державного суду, голови та членів Ради Банку Естонії, державного контролера, канцлера права і глави або верховного головнокомандуючого Силами оборони. По суті, президентські вибори теж покладені на Рійгікогу. Якщо одному з кандидатів у президенти вдається здобути підтримку не менше двох третин депутатів Рійгіко-

гу, то спеціальна колегія виборців, що складається з депутатів Рійгікогу і представників самоврядувань, не скликається.

Також Рійгікогу може застосовувати різноманітними засоби для того, щоб закликати виконавчу владу до порядку. Парламент вправі висловити недовіру прем'єр-міністру, всьому уряду або окремим міністрам - незалежно від того, що в процедурі призначення міністрів Рійгікогу не відіграє безпосередньої ролі: міністрів затверджує президент за пропозицією прем'єр-міністра. Після відновлення незалежності в парламентській практиці Естонії мали місце вотум недовіри і всьому уряду, і окремим міністрам. Висловлення недовіри також є важливим інструментом опозиції в політичній боротьбі, навіть якщо вотум недовіри відхиляється парламентом.

Крім того, Рійгікогу має право приймати закони та рішення, що додатково обмежують сферу діяльності виконавчої влади. Наприклад, при затвердженні держбюджету Рійгікогу може перешкодити фінансуванню небажаної діяльності або обмежити фінансування структур, які недостатньо добре справляються зі своїми завданнями. Рійгікогу не єдиний орган, що здійснює контроль за виконавчою владою. За економічною діяльністю виконавчої влади спостерігає державний контролер, а за відповідністю її діяльності законам - канцлер права.

Діяльність адміністративної системи Рійгікогу контролює за допомогою слідчих комісій, створених для розслідування певних проблем. Зазвичай робота слідчих комісій проходить за закритими дверима, їх діяльність відбивається лише в підсумковому звіті, в якому наведені пропозиції щодо поліпшення законів або роботи виконавчої влади.

Одним із дуже ефективних методів роботи, наявних у розпорядженні Рійгікогу, що привертає підвищену увагу як депутатів Рійгікогу, так і громадськості країни, є питання до міністрів на інфогодинах, які проходять щосереді. Опозиції такі бесіди дають можливість, певною мірою, більш ефективно контролювати діяльність міністрів, і тим самим впливати на діяльність виконавчої влади в цілому.

З точки зору обміну інформацією всередині Рійгікогу важливий і "вільний мікрофон", що проводиться щопонеділка. Після обговорення всіх питань, винесених на порядок денний, кожен член Рійгікогу має право відкрито звернутися до інших депутатів зі своєю думкою, точкою зору або яким-небудь повідомленням [17].

У виборах в Рійгікогу можуть брати участь всі дієздатні громадяни Естонії, які досягли 18 років. Правила балотування в Рійгікогу більш суворі - члену Рійгікогу має бути не менше 21 року. Членів Рійгікогу вибирають з відкритого списку строком на чотири роки. Принцип пропорційної виборчої системи полягає в тому, що частка місць у Рійгікогу, які надаються кандидатам від партій, більш-менш відповідає частці голосів, набраних партією від усіх дійсних голосів. Так, партія, яку підтримали, наприклад, 25% виборців, отримає, залежно від обставин, 25-28 мандатів. Три чверті місць у Рійгікогу розподіляються між партіями в округах, причому в списках партій кандидати перерозподіляються відповідно до кількості голосів, набраних кожним із них. Мандат дістається кандидатурам, які набрали найбільше голосів. Четверть мандатів розподіляється на підставі загальнодержавного списку як компенсаційні мандати. У загальнодержавному списку перерозподіл на підставі кількості голосів, набраних кандидатами, не відбувається, все залежить від рішення керівництва партії. І все ж, не можна потрапити в Рійгікогу, отримавши десяток голосів, оскільки в загальнодержавному списку є вимоги до мінімальної кількості голосів.

Крім цього, на виборах у Рійгікогу застосовується п'ятивідсотковий поріг, тобто в Рійгікогу проходять тільки партії, які набрали не менше 5% від усіх голосів, відданих виборцями. Це також розчаровує виборців, адже голосування за маленькі партії є неминучою "втратою" голосів. Уведення виборчого порогу за прикладом зарубіжних країн в Естонії, щонайменше, частково зумовлено й історичним досвідом. Велика кількість невеликих партій у парламенті ще в 1920-х рр. стала причиною роздробленості політичних сил і перешкоджала утворенню по-справжньому дієздатного парламенту. Завдяки виборчому порогу в Рійгікогу проходять партії, між якими набагато ймовірніше утворення життєздатної коаліції.

Члени Рійгікогу не є представниками лише якихось певних професій - у парламенті Естонії не переважають юристи, як це зазвичай буває в інших країнах. Більше налічується людей, пов'язаних з економікою, проте вони не складають переважну більшість. Швидше, Рійгікогу бракує юристів і знавців економіки. Оскільки депутати мають різні професії, широким є і представництво народу. Однак наявність у парламенті людей, зайнятих у різних сферах, має і плю-

си, і мінуси. З одного боку, це дає Рійгікогу уявлення про те, що відбувається в країні у різних сферах. З другого боку, на розробку рішень витрачалось б менше часу, якби в парламенті були представлені тільки професійні політики, юристи та економісти.

Члени Рійгікогу не можуть бути відкликані, вони говорять від імені всього народу, тобто можуть виносити рішення на підставі власних переконань. Позбавлення члена Рійгікогу депутатського мандата можливе лише в деяких випадках і пов'язано, перш за все, із вчиненням ним злочину. Мета подібних методів - забезпечити незалежність народних представників і їх діяльності в інтересах усього народу, а не тільки виходячи із хвилинних настроїв певної частини виборців [17].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Згідно з конституцією, прийнятою естонським народом у 1992 р., в Естонській Республіці виконавча влада належить Уряду Естонської Республіки. Уряд - тільки верхівка виконавчої влади, яка має розгалужену структуру і безліч функцій. Так, крім міністерств, виконавчою владою є повітові управи, а також безліч департаментів, інспекцій та інших установ.

Виконавча влада - найбільша і потенційно найбільш могутня гілка влади, в розпорядженні якої перебуває велика частина коштів держбюджету.

На найвищому рівні діяльність виконавчої влади контролює Рійгікогу: його обов'язок, як народного представництва, - стежити за тим, щоб виконавча влада діяла в інтересах народу. Контролюючи виконавчу владу, парламент у той же час стає посередником між виконавчою владою і громадськістю.

5.1. Глава держави і державне управління

Обрання Президента Республіки і його посадовий термін

Кандидатом на посаду Президента Республіки може бути висунута особа віком не менше 40 років, що є громадянином та народилася в Естонії. Президент Республіки обирається строком на п'ять років. Ніхто не може бути обраний Президентом Республіки більш ніж на два терміни поспіль. Право висувати кандидата на пост Президента Республіки має не менш ніж одна п'ята складу Рійгікогу.

Згідно зі ст. 79 Конституції Естонської Республіки, Президента Республіки обирає Рійгікогу таємним голосуванням. Кожен член Рійгікогу має один голос. Обраним вважається кандидат, за якого проголосувала більшість у дві третини складу Рійгікогу. Якщо жоден з кандидатів не набере необхідної більшості голосів, то наступного дня відбувається новий тур голосування. Перед другим туром голосування проводиться нове висунення кандидатів. Якщо у другому турі жоден з кандидатів не набере необхідної більшості голосів, тоді того ж дня між двома кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів, проводиться третій тур голосування. Якщо Президент Республіки не буде обраний і в третьому турі голосування, то голова Рійгікогу в місячний термін скликає для обрання Президента Республіки колегію виборців. Колегія виборців складається з членів Рійгікогу і представників Рад місцевих самоврядувань. Кожна Рада місцевого самоврядування обирає до колегії виборців не менше одного представника, який повинен бути громадянином Естонії. Рійгікогу представляє колегії виборців двох кандидатів на президентську посаду, які набрали найбільшу кількість голосів у Рійгікогу. Право висунення кандидата на пост Президента має також принаймні двадцять один член колегії виборців. Колегія виборців обирає Президента Республіки більшістю голосів членів колегії виборців, що брали участь у голосуванні. Якщо в першому турі жоден з кандидатів не буде обраним, тоді того ж дня між двома кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів, проводиться другий тур голосування [15].

Точний порядок обрання Президента Республіки встановлюється Законом про вибори Президента Республіки.

Вступ на посаду, юридичний статус і закінчення повноважень

Виникнення і закінчення повноважень Президента Республіки регулюються Законом про порядок роботи Президента Республіки. Президент Республіки вступає на посаду, складаючи присягу в Рійгікогу.

Зі вступом на посаду припиняються всі повноваження і функції Президента Республіки на всіх інших обраних та призначених посадах. На час перебування на посаді Президент Республіки повинен призупинити свою партійну приналежність.

Згідно зі ст. 85 Конституції, Президент Республіки володіє імунітетом. Він може бути притягнутий до кримінальної відповідальності тільки за поданням канцлера юстиції за згодою більшості членів Рійгікогу. Більш точно це питання регулюється Кримінально-процесуальним кодексом. У разі притягнення до кримінальної відповідальності повноваження Президента Республіки припиняються.

Повноваження Президента Республіки припиняються з виходом його у відставку (вихід неможливий під час дії надзвичайного або воєнного стану), з набранням чинності обвинувачувального вироку суду щодо нього, в разі його смерті та зі вступом на посаду нового Президента Республіки.

Якщо Державний суд встановить стійку нездатність Президента Республіки виконувати свої обов'язки, або якщо він у встановлених Законом про порядок роботи Президента Республіки випадках не може виконувати їх тимчасово, то його повноваження припиняються. Повноваження Президента Республіки в цих випадках переходять до голови Рійгікогу, повноваження якого як члена Рійгікогу на цей час призупиняються. Голова Рійгікогу, виконуючи повноваження Президента Республіки, не має права призначати без згоди Державного суду позачергові вибори до Рійгікогу і відмовлятися від проголошення законів.

Якщо Президент Республіки не в змозі виконувати свої обов'язки більше трьох місяців поспіль або якщо його повноваження достроково припинені, Рійгікогу в 14-денний термін обирає нового Президента Республіки [15].

Повноваження Президента Республіки

Конкретні повноваження Президента Республіки як глави держави перераховані в ст. 78 Конституції та уточнені в Законі про порядок роботи Президента Республіки та інших особливих законах.

Повноваження у сфері зовнішніх відносин

Президент Республіки представляє Естонську Республіку в зовнішніх відносинах. Виходячи з того, що Уряд Республіки організовує відносини з іншими державами, Президент Республіки координує свою зовнішньополітичну діяльність з урядом.

Президент Республіки володіє активним і пасивним правом посольства. Він за пропозицією Уряду Республіки призначає і відкликає дипломатичних представників Естонської Республіки та приймає вірчі грамоти дипломатичних представників, акредитованих в Естонії. При укладанні Естонією міжнародних договорів він наділений повноваженням їх ратифікації та денонсації, тобто їх підписання після того, як вони схвалені Рійгікогу. Згідно зі ст. 121 Конституції Естонської Республіки, такими договорами є: договори, за якими змінюються державні кордони; для введення в дію яких необхідно вжити, змінити чи скасувати закони Естонії; за якими Естонська Республіка приєднується до міжнародних організацій чи спілок; за якими Естонська Республіка бере на себе військові або майнові зобов'язання; які передбачають ратифікацію. До виключної компетенції Президента Республіки у зовнішніх відносинах належить оголошення і скасування воєнного стану в разі агресії, спрямованої проти Естонії, а також внесення пропозиції Рійгікогу про введення воєнного стану, оголошення мобілізації, демобілізації і введення надзвичайного стану.

За поданням Уряду Республіки Президент Республіки присвоює дипломатичні звання, які даються довічно.

Повноваження Президента і його відносини з іншими конституційними установами у сфері зовнішніх відносин конкретизовані в Законі про зовнішні відносини та Законі про службу в органах зовнішніх відносин.

Внутрішньодержавні повноваження

Повноваження у сфері державної оборони.

Повноваження Президента Республіки у сфері державної оборони уточнені в Законі про державну оборону в мирний час, Законі про державну оборону у військовий час, Законі про надзвичайний стан і Законі про службу в Силах оборони.

Повноваження щодо Рійгікогу.

Президент і Рійгікогу пов'язані між собою багатьма формальними, а також матеріальними повноваженнями президента. Президент Республіки оголошує чергові вибори Рійгікогу, скликає першу сесію нового скликання Рійгікогу і відкриває її. У передбачених законом випадках президент має право скликати додаткові засідання і позачергові сесії Рійгікогу.

На передбачених Конституцією підставах Президент Республіки має право розпустити Рійгікогу і оголосити позачергові вибори. Президент Республіки повинен оголосити позачергові вибори Рійгікогу у випадку, якщо поданий президентом кандидат в прем'єр-міністри протягом двох тижнів не зумів сформувати уряд, Рійгікогу представило свого кандидата в прем'єр-міністри, і він протягом двох тижнів не зумів представити склад свого уряду президентові. Президент також оголошує вибори нового складу Рійгікогу, якщо ініційований Рійгікогу референдум не дістав необхідної підтримки народу. Третя причина дострокового припинення повноважень Рійгікогу - його нездатність прийняти новий державний бюджет протягом двох місяців після початку нового бюджетного року. Остання ж причина розпуску Рійгікогу відрізняється від попередніх тим, що в цьому випадку Президент Республіки вирішує, оголосити нові вибори чи ні. Таким правом президент володіє в разі висловлення вотуму недовіри прем'єр-міністру або Уряду Республіки [15].

Взаємовідносини Президента Республіки з Рійгікогу уточнені в Законі про розпорядок діяльності Рійгікогу.

Повноваження щодо Уряду Республіки.

Президент Республіки призначає кандидата в прем'єр-міністри, якому доручає формування нового уряду. Кандидат у прем'єр-міністри, який отримав від Рійгікогу мандат на формування уряду, представляє склад уряду Президентові Республіки, який призначає новий уряд. Президент Республіки за поданням прем'єр-міністра вносить зміни до складу уряду, тобто звільняє з посади і призначає на посаду міністрів.

Взаємовідносини Уряду Республіки та президента уточнені в Законі про Уряд Республіки.
Законодавчі повноваження.

Президент Республіки проголошує закони, прийняті Рійгікогу. Це є виключною компетенцією президента, якої не має жодна інша конституційна установа. Президент володіє також так званим правом вето, тобто правом не проголосити закон і, супроводивши його своїм мотивованим рішенням, відправити його в Рійгікогу для нового обговорення і прийняття рішення. Президент має право контролю як матеріально-правових, так і процесуально-правових положень закону. Якщо Рійгікогу знову ухвалить повернений Президентом Республіки закон без змін, то Президент Республіки або проголошує закон, або звертається до Державного суду з пропозицією визнати закон антиконституційним. Якщо Державний суд визнає що закон відповідає Конституції, то Президент Республіки проголошує його. Під час роботи VII і VIII складів Рійгікогу Президент Республіки відмовився проголосити 33 закони, причому у 8 випадках він звертався до Державного суду. У 7 випадках Державний суд задовольнив заяву глави держави.

Під час роботи IX і X складів Рійгікогу Президент Республіки відмовився проголосити 18 законів; 2 із 4 звернень глави держави в Державний суд були задоволені.

Якщо Рійгікогу не може зібратися з надзвичайних обставин, Президент Республіки у випадку невідкладної державної необхідності має право видавати укази, що мають силу закону. Указом Президента Республіки не можуть бути змінені ні Конституція, ні так звані конституційні закони, перелічені у ст. 104 Конституції. На своєму найближчому засіданні Рійгікогу має затвердити або скасувати укази президента. Таким чином, укази президента є надзвичайним засобом збереження державного ладу і глава держави діє в цьому випадку як гарант державного правопорядку.

Згідно з Конституцією, Президент Республіки не має права ініціювати закони, за винятком зміни Конституції.

Президент Республіки з метою виконання своїх конституційних обов'язків видає постанови. Президент Республіки з метою організації діяльності Канцелярії Президента Республіки видає накази.

Повноваження призначення на посаду та звільнення з посади державних чиновників.

Глава держави призначає кандидата в прем'єр-міністри, якому Рійгікогу має надати повноваження на формування Уряду Республіки. Президент призначає на посаду та звільняє з посади за пропозицією прем'єр-міністра членів уряду, за пропозицією ради Банку Естонії - президента Банку Естонії, за пропозицією Державного суду - повітових і міських суддів, а також адміністративних та окружних суддів (тобто суддів I і II інстанцій), і за пропозицією уряду і командувача Силами оборони - керівництво Сил оборони. Призначення на посаду главою держави означає певне соціальне визнання, здійснення контролю за законністю призначення особи, забезпечення більшої публічності при призначенні на посаду та гарантію стабільності для чиновника.

Президент Республіки вносить в Рійгікогу пропозиції про призначення таких вищих чиновників: голови Державного суду, голови ради Банку Естонії, державного контролера, канцлера юстиції та командувача Силами оборони або головнокомандувача Силами оборони у воєнний час. Призначення державних чиновників на посади та їх звільнення з посади провадяться в порядку, встановленому Законом про порядок роботи Президента Республіки.

Повноваження нагородження.

У виключній компетенції Президента Республіки перебуває присвоєння державних нагород. Присвоєння державних нагород як вираження державної поваги у світовій практиці зазвичай належить до компетенції глави держави.

Перелік державних орденів Естонської Республіки, порядок нагородження ними встановлені Законом про відзнаки.

Право помилування.

Президент володіє винятковим правом звільняти засуджених на їх прохання від відбування покарання або пом'якшувати покарання. Своїм помилуванням Президент Республіки не дає оцінки судовим рішенням. Згідно з міжнародною традицією, помилування є рішенням на розсуд глави держави, яке він може прийняти з міркувань гуманності.

Порушення питання притягнення канцлера юстиції до кримінальної відповідальності.

Президент порушує питання притягнення канцлера юстиції до кримінальної відповідальності. Відповідну пропозицію президент вносить Рійгікогу за клопотанням державного прокурора. Президент має право ознайомитися з матеріалами кримінальної справи.

Роль президента в даному виробництві зафіксована у Кримінально-процесуальному кодексі.

Посадові гарантії президента.

Посадовими гарантіями Президента Республіки є посадовий оклад та інші державні пільги для особи, обраної президентом. Посадові гарантії встановлені Законом про посадові гарантії Президента Республіки [15].

Посадовий оклад Президента Республіки визначається як добуток розміру середнього заробітку по Естонії на коефіцієнт 7,0. Крім того, Президент Республіки отримує для покриття представницьких витрат плату на представництво, розмір якої становить 20% від посадового окладу.

Протягом строку посадових повноважень Президент Республіки має право користуватися службовою квартирою і службовим автомобілем із водієм; отримувати відпустку тривалістю до 35 календарних днів на рік. Час і тривалість відпустки визначаються президентом. На час відпустки у нього зберігається посадовий оклад. Протягом строку посадових повноважень глава держави перебуває під охороною поліцейської установи (служби безпеки).

Після припинення посадових повноважень президенту виплачується пенсія в розмірі 75% від діючої ставки посадового окладу президента. Якщо під час посадових повноважень президент повністю або частково втратив працездатність, його посадова пенсія збільшується на 25%. У разі смерті президента його непрацездатні члени сім'ї і вдова/вдівець мають право на отримання пенсії з втрати годувальника. Розмір пенсії члена сім'ї президента становить 25% від посадової пенсії президента.

Після припинення посадових повноважень президент має право отримати у своє розпорядження службові приміщення з оплатою витрат на оренду і канцелярських витрат з боку держави, отримати у своє розпорядження радника і секретаря, а також отримати разову винагороду у розмірі річного посадового окладу і користуватися службовим автомобілем з водієм. У разі потреби прем'єр-міністр призначає для президента після припинення його посадових повноважень охорону [15].

5.2. Уряд і державне управління

Виконавча державна влада Естонії належить Уряду Республіки.

Уряд Республіки:

- 1) здійснює внутрішню і зовнішню політику держави;
- 2) спрямовує і координує діяльність урядових установ;
- 3) організовує виконання законів, постанов Рійгікогу і актів Президента Республіки;
- 4) представляє Рійгікогу проекти законів, а також договори з іноземними державами для їх ратифікації і денонсації;
- 5) розробляє проект державного бюджету і представляє його Рійгікогу, організовує виконання державного бюджету і представляє Рійгікогу звіт про виконання бюджету;
- 6) на підставі та на виконання законів видає постанови і розпорядження;
- 7) організовує відносини з іншими державами;
- 8) вводить в разі стихійного лиха, катастрофи або з метою припинення розповсюдження інфекційної хвороби надзвичайний стан у державі або в її частині;
- 9) виконує інші обов'язки, віднесені Конституцією та законами до завдань Уряду Республіки.

До складу Уряду Республіки входять прем'єр-міністр і міністри.

Президент Республіки у 14-денний термін після відставки Уряду призначає кандидата в прем'єр-міністри, якому доручає формування нового уряду.

Кандидат у прем'єр-міністри у 14-денний термін після отримання доручення сформувати уряд представляє Рійгікогу доповідь про основи формування майбутнього уряду, після чого Рійгікогу, не відкриваючи дебатів, відкритим голосуванням приймає рішення про надання кандидату в прем'єр-міністри повноважень на формування уряду.

Кандидат у прем'єр-міністри, що отримав від Рійгікогу повноваження на формування уряду, у семиденний строк подає свої пропозиції Президенту Республіки, який у триденний строк призначає уряд.

Якщо призначений Президентом Республіки кандидат у прем'єр-міністри не отримає в Рійгікогу більшості голосів чи не зможе сформувати уряд, або відмовиться сформувати його, Президент Республіки має право представити у семиденний строк іншого кандидата в прем'єр-міністри [21].

Якщо Президент Республіки не представить у семиденний строк іншого кандидата в прем'єр-міністри або відмовиться від його подання, або якщо інший кандидат на умовах і в порядку, зазначених у другій і третій частинах цієї статті, не отримає від Рійгікогу повноважень або не зможе сформувати уряд чи відмовиться від його формування, право висунення кандидата в прем'єр-міністри переходить до Рійгікогу.

Рійгікогу висуває кандидата в прем'єр-міністри, який представляє склад уряду Президенту Республіки. Якщо в 14-денний строк після переходу права висунення кандидата в прем'єр-міністри до Рійгікогу склад уряду не буде представлений Президенту Республіки, Президент Республіки оголошує позачергові вибори до Рійгікогу.

Зміни у складі призначеного Уряду Республіки розглядаються Президентом Республіки за поданням прем'єр-міністра.

Заступаючи на посаду, Уряд Республіки складає присягу перед Рійгікогу.

Уряд Республіки подає у відставку:

- 1) зі скликанням нового складу Рійгікогу;
- 2) у разі відставки або смерті прем'єр-міністра;
- 3) якщо Рійгікогу висловив недовіру Уряду Республіки і прем'єр-міністру.

Президент Республіки приймає відставку Уряду Республіки після формування нового Уряду.

Прем'єр-міністр представляє Уряд Республіки і керує його діяльністю.

Прем'єр-міністр призначає двох міністрів, які мають право заміщати прем'єр-міністра у його відсутність. Порядок заміщення встановлює прем'єр-міністр.

З метою впорядкування сфер управління на підставі закону утворюються відповідні міністерства.

Міністр керує міністерством, вирішує віднесені до відання міністерства питання, видає на основі та на виконання законів розпорядження і накази, а також виконує інші обов'язки, покладені на нього на підставі і в порядку, встановлених законом [21].

Якщо через хворобу чи з інших причин міністр тимчасово не в змозі виконувати свої обов'язки, прем'єр-міністр покладає його обов'язки на цей час на іншого міністра.

За поданням прем'єр-міністра Президент Республіки може призначати міністрів, до функцій яких не входить керівництво конкретним міністерством.

При Уряді Республіки є державна канцелярія під керівництвом державного секретаря.

Державного секретаря призначає на посаду та звільняє з посади прем'єр-міністр.

Державний секретар бере участь у засіданнях Уряду з правом слова.

Державний секретар як керівник державної канцелярії користується тими ж правами, якими в питаннях керівництва міністерством наділений законом міністр.

Засідання Уряду Республіки закриті, якщо Уряд не вирішить інакше.

Уряд виносить рішення за поданням прем'єр-міністра або відповідного міністра.

Постанови Уряду дійсні, якщо вони скріплені підписами прем'єр-міністра, відповідного міністра і державного секретаря.

Недовіру Уряду Республіки, прем'єр-міністрові або міністрові Рійгікогу може висловити постановою, за яку проголосувала більшість його складу. Питання про висловлення недовіри може бути висинуте не менш ніж однією п'ятою складу Рійгікогу шляхом подання письмової вимоги на засіданні Рійгікогу.

Питання про вотум недовіри може бути вирішене не раніше, ніж на третій день після його порушення, якщо Уряд не наполягає на терміновішому вирішенні.

У разі вотуму недовіри Уряду або прем'єр-міністрові Президент Республіки може протягом трьох днів призначити за пропозицією Уряду позачергові вибори до Рійгікогу.

У разі вотуму недовіри міністру голова Рійгікогу сповіщає про це Президента Республіки, який звільняє міністра з посади.

Питання про висловлення недовіри на тій же підставі може бути порушене знову не раніше ніж після закінчення трьох місяців після голосування за попереднім вотумом недовіри.

Уряд Республіки вправі пов'язати прийняття поданого ним Рійгікогу проекту з вотумом довіри. Голосування може відбутися не раніше ніж на третій день після узгодження проекту з вотумом довіри. Якщо проект Рійгікогу не буде прийнятий, Уряд подає у відставку.

Члени Уряду Республіки не вправі займати будь-яку іншу державну посаду, входити до складу правління або ради комерційного підприємства.

Члени Уряду Республіки можуть з правом слова брати участь у засіданнях Рійгікогу і його комісій.

Член Уряду Республіки може бути притягнутий до кримінальної відповідальності тільки за поданням канцлера юстиції за згодою більшості членів Рійгікогу.

З набранням чинності обвинувального щодо члена Уряду вироку суду повноваження його припиняються [21].

5.3. Міністерства

Згідно із Законом про Уряд Республіки в Естонії налічується 11 міністерств:

1. Міністерство освіти і науки.
2. Міністерство юстиції.
3. Міністерство оборони.
4. Міністерство навколишнього середовища.

5. Міністерство культури.
6. Міністерство економіки та комунікацій.
7. Міністерство сільського господарства.
8. Міністерство фінансів.
9. Міністерство внутрішніх справ.
10. Міністерство соціальних справ.
11. Міністерство закордонних справ [11].

6. Судова влада в системі державного управління

Суди і судові інстанції Естонської Республіки встановлені параграфом 148 Конституції, виходячи з якого судова система Естонії має три інстанції. Незважаючи на те, що Конституція дозволяє створювати спеціальні суди для вирішення справ з вузькою специфікою у рамках цивільного, кримінального або адміністративного права (наприклад, для вирішення трудових або податкових суперечок), у § 148 Конституції не наведені інші суди, крім встановлених. При цьому створення надзвичайних судів заборонене (надзвичайний суд - це суд, утворений для вирішення певної судової справи в одиничних випадках; на відміну від надзвичайного суду спеціальний суд за своїм устроєм є постійним судом). Виходячи з цього організацію судів Естонії можна вважати відносно простою. Вказані в Конституції міські суди більше не існують: після судової реформи цивільні і кримінальні справи як суди першої інстанції розбирають повітові суди. Судом другої інстанції (апеляційним судом) є окружний суд, суд вищої інстанції (касаційний суд) - Державний суд.

У першій інстанції судової системи правосуддя вершать повітові і адміністративні суди.

Повітові суди. Повітові і міські суди розглядають усі цивільні і кримінальні справи. Також згідно із законом повітові суди здійснюють і деякі функції виконавчої державної влади - так, при судах ведуться реєстри нерухомості, подружнього майна, бізнесу, неприбуткових організацій і фондів тощо [7].

Адміністративні суди. В Естонії два адміністративних суди: Талліннський і Тартуський адміністративні суди. Це означає, що всі адміністративні справи розподіляються між цими двома судами. Адміністративні суди розглядають скарги на дії або бездіяльність чиновників державних органів і органів місцевого самоврядування, а також інші публічно-правові спори. Після завершення реформи власності більшість складних суперечок становлять податкові справи, а також справи, що стосуються планування, будівництва і захисту довкілля.

Окружні суди. Судами другої інстанції є окружні суди, які в апеляційному порядку розглядають рішення повітових і адміністративних судів. Нині в Естонії два окружних суди: Талліннський і Тартуський окружні суди. По даних справах окружний суд ділиться на колегії; на засіданні колегії з розгляду справи в апеляційному порядку беруть участь не менше трьох суддів.

Верховним судом Естонії є Державний суд, що перебуває в Тарту.

Державний суд має наступні судові колегії: 1) колегія з цивільних справ; 2) колегія з кримінальних справ; 3) колегія з адміністративних справ; 4) колегія по нагляду за дотриманням конституції. При Державному суді також є колегія з дисциплінарних справ суддів, яка розглядає скарги на самих суддів, подані головою суду або канцлером права внаслідок неякісного виконання ними службових завдань. У засіданні колегії Державного суду з розгляду справи в касаційному порядку беруть участь не менше трьох суддів. Враховуючи значущість Державного суду, який скеровує судову практику Естонії і є гарантом рівного застосування закону, розгляд справ у Державному суді часто вимагає розширеного складу з метою забезпечення єдності практики Державного суду у трактуванні законів. Якщо при розгляді судової справи в колегії з цивільних, кримінальних або адміністративних справ виникають принципові розбіжності з питань застосування закону, справу вирішує повний склад цієї колегії. Якщо повний склад колегії з цивільних, кримінальних або адміністративних справ займає при застосуванні закону іншу позицію, ніж яка-небудь інша колегія Державного суду або спеціальні збори у своєму останньому рішенні, справа передається спеціальним міжколегіальним зборам, що складаються з двох або трьох

колегій. До спеціальних зборів вибираються по два члени з кожної судової колегії, розбіжність в думках яких повинні вирішити спеціальні збори. Засіданнями спеціальних зборів керує голова Державного суду [7].

Судова справа передається на розгляд Пленуму Державного суду (який складається з голови Державного суду і членів Державного суду), якщо: 1) більшість членів колегії з цивільних, карних або адміністративних справ займають позицію, що суперечить правовим принципам або поглядам при застосуванні закону, якими пленум Державного суду керувався досі; 2) на думку більшості членів повного складу якої-небудь судової колегії, розгляд справи на пленумі важливий з точки зору рівного застосування закону.

Оскільки Державний суд є касаційним, його завдання - контролювати правильність застосування законів судами нижчої інстанції, а не визначати факти, важливі при розгляді справи. Виходячи з цього разом із судовими колегіями, спеціальними зборами і пленумом робочим органом Державного суду є також колегія з розгляду апеляційних скарг, яка на встановлених законом підставах вирішує, чи давати зверненню до Державного суду дозвіл на ініціацію виробництва. Якщо ця колегія одногосно вирішує, що в скарзі, протесті або заяві немає встановлених законами про судочинство підстав для початку виробництва (окружний суд неправильно застосував норми матеріального права або істотно порушив норми процесуального права), клопотання не задовольняється. Рішення оформлюється у вигляді невмотивованої резолюції, яку підписують усі члени колегії з розгляду апеляційних скарг. Якщо хоч один член колегії вважає, що в матеріалах клопотання містяться підстави для видачі дозволу, передбачені законами про судочинство, клопотання задовольняється. До компетенції колегії з розгляду апеляційних скарг не входить розгляд клопотань, поданих в колегію з нагляду за дотриманням Конституції. Колегія з розгляду апеляційних скарг складається з трьох суддів, що входять до колегій з цивільних, карних і адміністративних справ. Через кожні три місяці один член колегії міняється за принципом ротації.

Система судового нагляду за дотриманням Конституції була створена в Естонії на підставі Конституції, прийнятої в 1992 р. Згідно з Конституцією, верховний суд Естонії - Державний суд - одночасно стежить за дотриманням Конституції. До складу Державного суду входить колегія з нагляду за дотриманням Конституції, що складається з дев'яти членів Державного суду, яких вибирає пленум Державного суду. Головою судової колегії є голова Державного суду, до судової колегії повинні входити не менше одного члена колегій Державного суду з цивільних, карних і адміністративних справ.

Згідно з Конституцією, Державний суд має право визнати недійсним будь-який закон або інший правовий акт, якщо він суперечить постановам або принципам Конституції. Суди такого права не мають, проте вони зобов'язані подавати до Державного суду відповідне клопотання, якщо використовують свої повноваження не застосовувати закон, що підлягає виконанню, або інший правотворчий акт, оскільки він, на їх думку, не відповідає Конституції [7].

Державний суд може прийняти одне з наступних рішень:

- не задовольняти клопотання;
- задовольнити клопотання повністю або частково, визнати закон або інший правотворчий акт недійсним (якщо про нагляд за дотриманням Конституції клопотав суд);
- визнати зарубіжний договір таким, що суперечить Конституції;
- визнати закон таким, що суперечить конституції (якщо про нагляд за дотриманням конституції клопотав Президент Республіки).

При розгляді справ про нагляд за дотриманням конституції Державний суд не повинен виходити за рамки, встановлені клопотанням (тобто на відповідність конституції перевіряються лише вказані в конституції постанови).

Другий пункт § 146 конституції визначає: "Суд у своїй діяльності незалежний і здійснює правосуддя відповідно до конституції і законів". Незалежність суддів забезпечується, передусім, встановленням в законі порядку призначення суддів на посаду і зняття з посади, оплати, обмежень діяльності та інших особливих умов службового стану.

Суддя призначається на посаду довічно. Оскільки посада дуже відповідальна, передбачений трирічний випробувальний термін, упродовж якого суддю можна зняти з посади, не відкриваючи дисциплінарної або карної справи. Суддю призначає на посаду і звільняє з неї Президент Республі-

ки за поданням Державного суду. Голову Державного суду призначає Рійгікогу за поданням Президента Республіки, а членів Державного суду - Рійгікогу за поданням голови Державного суду.

Суддею може стати громадянин Естонії, що має високі моральні якості, придатний для роботи суддею, має вищу юридичну освіту, здобуту в Тартуському університеті, або відповідає цьому рівню і склав судовий іспит. Суддею не може бути особа, засуджена за скоєння умисного злочину, звільнена, відсторонена або знята з посади судді, викладача правознавства в місцевому університеті, присяжного адвоката, прокурора, канцлера права або інших посад, що вимагають юридичної кваліфікації. Робота на зазначених посадах прирівнюється до роботи на посаді судді; особи, що обіймали ці посади, звільняються від складання судового іспиту.

Відповідно до займаної посади судді мають право на доступ до державної таємниці, тому у встановленому Законом про оперативно-розшукову діяльність порядку кандидат на посаду повинен пройти контроль безпеки. Серед іншого, отриманню дозволу на доступ до державної таємниці можуть перешкоджати, наприклад, ідеологічний або культурний зв'язок з організацією, яка своєю діяльністю заперечує громадський порядок або має на меті насильно змінити державний устрій; наркотична або алкогольна залежність; захоплення, які можуть негативно позначитися на незалежності кандидата. Контроль безпеки здійснює Поліція безпеки, яка в ході процедури представляє зібраний матеріал і свої висновки Державному суду. Останній на підставі цих даних вирішує питання щодо висунення пропозиції про призначення кандидата на посаду [7].

Згідно із Законом про статус суддів, крім органів правосуддя, суддя має право працювати лише в педагогічній сфері або займатися науково-дослідною діяльністю. Крім того, суддя не може бути членом Рійгікогу або зборів місцевих самоврядувань, членом партії, засновником або членом правління акціонерного чи пайового товариства.

За вплив на суддю або судового засідателя можлива адміністративна або кримінальна відповідальність. З точки зору стабільності правосуддя, незалежності суддів і відповідного правового регулювання важливо те, що відповідно до конституції для прийняття або зміни законів про судовий устрій або судочинство потрібна більшість голосів складу Рійгікогу.

Суддю можна зняти з посади тільки за рішенням суду. В період перебування на посаді суддю можна притягнути до карної відповідальності або заарештувати тільки за згодою Президента Республіки за поданням Державного суду. Голову і членів Державного суду можна притягнути до карної відповідальності або заарештувати тільки за згодою більшості членів Рійгікогу за поданням канцлера права [7].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Державний контроль є незалежною установою, що діє в інтересах та на кошти платників податків, завдання якого полягає у вивченні того, як держава і місцеві самоврядування витрачають гроші платників податків і які послуги вони їм пропонують.

Таким чином, Державний контроль є аудитором держави, що перевіряє результативність (економність, ефективність і дієвість) і правомірність використання грошових коштів публічного сектора. Державний контроль цікавить не лише формальна відповідність законам, а й не меншою мірою те, чи є діяльність уряду достатньою для забезпечення цільового та доцільного використання грошей, а також те, чи дають звіти адекватне уявлення про витрати і результативність.

За допомогою рекомендацій Державного контролю парламент (Рійгікогу) і уряд Естонії можуть покращувати функціонування держави і більш відповідально використовувати гроші платників податків. Державний контроль також має право подавати уряду, міністрам та місцевим органам самоврядування пропозиції щодо розробки правових актів та внесення до них змін і доповнень.

Незалежність Державного контролю захищена Конституцією і Законом про Державний контроль. Ніхто не може давати Державному контролю обов'язкові до виконання аудиторські завдання. Державний контроль сам приймає рішення про те, кого, коли і як він буде перевіряти. Діяльність Державного контролю щорічно перевіряє призначений парламентом аудитор.

Державним контролем керує державний контролер, що володіє широкими повноваженнями при управлінні Державним контролем. Державний контролер призначається парламентом за поданням президента на п'ятирічний термін. Термін перебування на посаді державного контролера не обмежений одним періодом.

Кожен депутат парламенту може ставити державному контролерові питання, що входять до сфери його інтересів або що належить до досліджуваних у парламенті тем, які стосуються сфери діяльності Державного контролю. Основні цінності Державного контролю - це об'єктивність і незалежність, компетентність та ретельність, співпраця і відкритість, чесність і гідність.

Державний контроль був створений у 1918 р. - в тому самому році, коли була проголошена Естонська Республіка. У 1940 р. діяльність Державного контролю перервалася через радянську окупацію. У 1990 р. діяльність Державного контролю була відновлена. У Державному контролі працює близько 90 осіб, з яких 3/4 прямо пов'язані з аудитами, а 1/4 - виконують функції підтримки, займаються забезпеченням роботи державного контролера і загальним діловодством [7].

8. Державна служба

У Естонській Республіці державна служба розвивається на міцній правовій основі, фундаментом якої становить Закон про публічну службу від 25 січня 1995 р. (із змінами), що складається з 13 глав і 185 статей, а також Закон про посадові найменування державних службовців і шкалу посадових окладів від 7 лютого 1996 р. Під публічною службою розуміють роботу в державній установі або місцевому самоврядування.

Публічні службовці розділені на такі види:

- чиновники;
- допоміжний персонал;
- позаштатні службовці.

Особливий інтерес становить правовий стан чиновників. Чиновником є особа, призначена або обрана на посаду, передбачену в штаті державної установи.

Трудове законодавство фактично не поширюється на чиновників (крім окремих пільг).

Законодавство про публічну службу не регулює правовий стан Президента Республіки, членів Уряду Республіки, співробітників поліції та ін.

Для державних службовців встановлюється єдина шкала посадових окладів в діапазоні від 1-ої до 35-ої категорії.

Чиновники, віднесені до десяти вищих розрядів шкали посадових окладів, призначаються на посаду за публічним конкурсом. Проте конкурсний порядок заміщення посад значно звужений законом (наприклад, без публічного конкурсу можуть призначатися на посаду чиновники Канцелярії Державних зборів, Канцелярії Президента Республіки та ін.). При вступі на державну службу особа складає присягу.

Державним службовцям надаються значні соціальні гарантії (надбавки до заробітної плати за знання кожної третьої і наступної іноземної мови, магістерський і докторський ступінь, додаткові оплачувані відпустки, надбавки до пенсії за вислугу років на державній службі та ін.).

Законодавчо передбачаються обмеження прав державних службовців, які мають традиційний характер: заборона на участь у страйках, заборона на входження до складу постійно діючих керівних органів політичних партій та ін.

Водночас у ряді випадків обмеження мають гнучкий характер. Наприклад, державний чиновник може займатися підприємницькою діяльністю з дозволу особи або державної установи, що призначили його на посаду якщо підприємництво не є перешкодою для виконання ним службових обов'язків і не завдає шкоди престижу роботи. Є ряд інших винятків із загальноприйнятих у світовій практиці обмежень на державній службі.

Враховуючи адміністративно-правовий статус чиновників, спори на державній службі розглядаються в адміністративному суді за правилами, встановленими Адміністративно-процесуальним кодексом Естонської Республіки [16].

Однак Рийгикогу ухвалив новий Закон про публічну службу, який набирає чинності 1 квітня 2013 р.

Новий закон має на меті скоротити кількість чиновників, оприлюднити розміри їх зарплат і позбавити деяких гарантій.

Однією з найважливіших змін є перегляд поняття "чиновник", внаслідок чого кількість працівників публічного сектора знизиться з нинішніх 28 000 до 22 тис.

Це не означає, що робочих місць стане менше, просто люди, які виконують загальні функції, - ІТ-спеціалісти, бухгалтери, менеджери по персоналу і т. ін., - працюватимуть на підставі Закону про трудовий договір. В результаті зміни статусу з них будуть зняті обмеження, що накладаються на чиновників, наприклад займатися комерційною діяльністю.

В ідеалі збільшення числа людей, що працюють на підставі Закону про трудовий договір, має дати можливість урядовим установам об'єднати деякі функції. Наприклад, необов'язково, щоб кожна установа мала свого ІТ-спеціаліста, одна людина може обслуговувати відразу кілька установ.

Новий Закон про публічну службу чекали майже 11 років. Найважливіше в новому законі - це хороший баланс у зближенні між публічним і приватним сектором. Громадськість матиме чіткий огляд, хто і за що отримує зарплату [5].

9. Система професійного навчання державних службовців

Естонська академія державної служби є державною установою, що забезпечує професійну підготовку для державних службовців. Академія була заснована у 1992 р., після відновлення незалежності Естонії.

Мета Академії - за допомогою академічних програм з внутрішньої безпеки, наукових досліджень, а також шляхом підготовки чесних і компетентних державних службовців, створення безпечних умов для стабільного розвитку Естонської держави сприяти безпеці всього Європейського Союзу (ЄС).

Академія готує державних службовців у чотирьох коледжах:

- поліції та прикордонної служби;
- рятувальних робіт;
- фінансовий;
- юстиції.

Навчання здійснюється на рівні професійно-технічної освіти, вищої професійної освіти і магістерських програм у формах денного і дистанційного навчання.

Академія державної служби є закладом, що входить до структури міністерства внутрішніх справ та готує професіоналів високого рівня й магістрів для широкого кола служб внутрішньої безпеки (у тому числі поліції, прикордонної, рятувальної, а також податкової та митної служб). В Академії здійснюється навчання фахівців, які вже працюють у вищеперерахованих сферах [19].

В Естонії існує також ряд навчальних закладів, де викладаються програми з державного управління, зокрема: Університет в Тарту, Талліннський технічний університет, Талліннський університет освітніх наук, Естонська школа бізнесу. Освітні програми з державного управління мають міждисциплінарний характер завдяки використанню політичних, економічних, правових дисциплін (з певним тяжінням до економічних дисциплін).

В естонських програмах із державного управління наявний європейський вимір. Усі зазначені заклади вищої освіти мають обов'язкові навчальні курси, зорієнтовані на вивчення європейського досвіду, серед яких курс європейської інтеграції. Наприклад, в Університеті в Тарту є такі курси: державна політика країн Європейського Союзу, порівняльне законодавство, законодавство країн Євросоюзу, регіональна політика цих країн тощо [6].

10. Основні тенденції розвитку Естонської Республіки

Пріоритетним напрямом розвитку Естонської Республіки виступає ефективне державне управління, інструментом досягнення якого став проект державного масштабу "Електронна Естонія".

На першому етапі впровадження Інтернету підвищення комп'ютерної грамотності, підключення комп'ютерів до мережі, електронна пошта не змінили кардинально якість державного управління. Не було центру відповідальності, існувало занадто багато процедур, що гальмують швидкість надання державних послуг населенню. У підсумку естонці прийшли до розуміння, що насамперед потрібно вирішити питання реформи і оптимізації державних реєстрів.

Було вирішено уніфікувати численні державні реєстри і зробити єдину централізовану інформаційну базу. Другим етапом реформи стало запровадження принципу "єдиного вікна", коли всі послуги громадянам надавалися через автоматизовані центри обслуговування. Третьою важливою реформою стала інтеграція баз даних усіх державних і муніципальних відомств в одну інтегровану базу даних. У підсумку державні органи отримали електронний інструмент обслуговування населення, завдяки чому швидкість обслуговування населення зросла в кілька разів.

Однак це спрацювало не відразу. Основною проблемою була відсутність у населення культури користування Інтернетом, тобто комп'ютерна грамотність. Для вирішення цього завдання була реалізована низка державних програм у співпраці з великими Інтернет-провайдером з навчання населення комп'ютерним технологіям. Станом на червень 2011 р. 76% усіх жителів Естонії віком від 15 до 74 років вже користувалися Інтернетом, 74% усіх будинків і квартир в країні підключені до Інтернету (у 2005 р. було всього 34%). У 97% будинків і квартир мають можливість підключитися до Інтернету. Підключення до мережі безлімітного Інтернету в Естонії коштує 20 євро на місяць, є більше 1100 безкоштовних громадських точок Wi-Fi. До сьогодні 270 тис. повнолітніх жителів Естонії ще не користуються Інтернетом. Цей факт сприймається естонцями дуже болісно. Уряд Естонії організував такі освітні проекти, як:

- "Сільська дорога".
- "Будьмо разом!".
- "Стрибок тигра".
- "Ноутбуки для вчителів".
- "Пункти відкритого Інтернету".
- "EstWin".

Кожен проект супроводжувався компонентом з навчання громадян користуванню Інтернетом і новим технологіям, в деяких випадках цифрові пристрої, ноутбуки і комп'ютери передавалися в подарунок населенню, частина субсидувалася державою і спеціально створеними фондами. Особлива увага приділялася сільським жителям, і вже в 2011 р. в селах Естонії залишилося мало людей, що не вміють працювати з Інтернетом. Естонці відзначили наступні ефекти інтернетизації:

- збільшення на 10% підключень громадян до швидкісних Інтернет-магістралей в суспільстві збільшує зростання ВВП на 1,4%;
- з інтернетизацією в 10% міжнародна торгівля країни зростає в 1,9 рази, експорт збільшується в 2,1 рази, продуктивність праці громадян росте на 15%;
- інтернетизація дає приріст на 2,6 робочих місць на одне втрачене робоче місце у зв'язку з автоматизацією і скороченням штатів у державному апараті, один комп'ютеризований і підключений до мережі працівник виробляє на 500\$ більше доданої вартості на рік.

Проект проведення Інтернету в села Kelatee ("Сільська дорога") проходив в три етапи у 2001-2004-2008 рр. Держава прагнула знизити ціни на Інтернет в селі. Було витрачено 1,3 млн євро. За перший рік вдалося підключити 10 тис. селян до мережі. До проекту залучили в першу чергу місцеву владу. Далі місцева влада запропонувала комерційним організаціям - барам, магазинам, включитися в мережу і ставити точки доступу Wi-Fi.

Але щоб розвинути можливість оплати державних послуг через Інтернет, платити податки й інші платежі, була введена банківська електронна авторизація. Зараз 75% держпослуг визнають банківську Інтернет-транзакцію. Кожному банку і кожному громадянину були видані персональні картки, які були прив'язані до єдиного ідентифікаційного номера громадянина. По ньому ідентифікується особа в мережі при проведенні будь-яких платежів, зверненні за державною послугою і навіть участі в електронних виборах. У 1999 р. був ухвалений Закон про документи, які засвідчують особу, що встановив як обов'язковий документ посвідчення особи (ID-карточка). З'явилася можливість для створення надійної системи аутентифікації громадян, а приватний сектор дістав можливість для впровадження послуг, що базуються на ID-карточках. З'явилася реальна можливість для практичного використання електронно-цифрового підпису. 10 жовтня 2011 р. було поставлено 64 млн цифрових підписів, які коштують близько 25 євро.

Биометричні паспорти і ID-карти в Естонії видає Департамент громадянства і міграції. Для цифрової ідентифікації в системі "Електронної держави" використовуються спеціальні "Digi-ID", що видаються за 20 хвилин, коштує 16 євро. У листопаді 2009 р. створені ще і мобільні ID. Вони абсолютно ідентичні з "Digi-ID", але дозволяють входити в Інтернет і державні портали з мобільних пристроїв - планшетів і мобільних телефонів. Видаються безкоштовно; не потребують спеціального зчитування, що здешевлює і спрощує технологію. Усі естонські мобільні оператори "Elisa" і "Tele2" ввели цю послугу для своїх сім-карт ще в травні 2007 р.

Основою "Електронної держави" Естонії є X-tee/X-Road. Це електронне середовище обміну даними між різними інформаційними системами. По суті, це простір єдиної централізованої інформаційної бази, що дає повну свободу для роботи інформаційних систем з обміну даними. У цьому середовищі по захищених каналах інтегруються державні, банківські і комерційні бази даних. Це середовище виявилось таким зручним для приватних фірм, що вони проявили зацікавленість в підключенні до системи X-Road. На кінець 2005 р. до цього середовища підключилися 57 різних реєстрів і баз даних держсектора, а до 2008 р. їх кількість збільшилася до 100 реєстрів і 60 тис. організацій державного і приватного секторів.

На сьогодні більше 70% від усіх державних послуг Естонії надаються через Інтернет-портал www.eesti.ee. У цій же системі працює перша у світі система електронних виборів www.valimised.ee. У 2005 р. на виборах в МСУ через інтернет проголосували 9287 осіб. У березні 2011 р., 25% усіх виборців уперше у світі (!) голосували через мобільний інтернет, прямо із стільникових телефонів. Причому ця IT-система була розроблена всього за 400 тис. євро і вже окупила себе, скасувавши витрати на утворення виборчкомів, канцелярське забезпечення, зарплати, витрати на транспорт. Створений портал "Електронної Демократії" - www.oscale.ee, через який громадяни можуть проводити первинні голосування в 5 турів, оцінювати політичні платформи, програми і проекти, вносити пропозиції щодо політичних і економічних реформ.

Реєстрація комерційних фірм в Естонії потрапила в Книгу рекордів Гіннеса в листопаді 2010 р. за швидкість видачі посвідчення (18 хвилин), через Інтернет. На електронному комерційному реєстрі за допомогою порталу можна реєструвати фірму, вносити зміни в дані, здавати податкові й бухгалтерські звіти, запрошувати досьє фірм-партнерів. Це загальнонаціональна інформаційна система, третя за затребуваністю в країні з 14-річною історією.

Також в Естонії є портал Мінохоронздоров'я - "е-здоров'я" www.digilugu.ee. Там на кожного громадянина ведеться цифрова історія хвороби, база ЕКГ, томографії, рентгенівських знімків та інших діагностичних електронних документів, електронна реєстратура і рецептура ліків. Ця інформаційна система доступна через платформу X-tee.

В Естонії діє і електронна поліція - www.politsei.ee. Усі дані з камер відеоспостереження, бази даних з обліку злочинів, база цих злочинців, жертв злочинів зберігаються в цьому порталі.

Починаючи з 1995 р. Інтернет-банки Естонії www.swedbank.ee, www.seb.ee та інші 99% усіх банківських операцій проводять через Інтернет. Усі банки в Естонії мають централізоване Інтернет-середовище і середовище в мобільному Інтернеті. Мобільний телефон у естонців - це і паспорт, і гаманець, і офіс, і поліція.

Майже всі квитки в Естонії - на транспорт, на відвідування басейну, кінотеатрів, зоопарків тощо - видаються і оплачуються через інфосистему - www.pilet.ee. Школи включені до порталу www.ekool.ee, який дозволяє батькам спілкуватися з учителями і директором, бачити

електронний щоденник, розклад занять, оцінки своїх дітей. Проект запущений у 2002 р. і до нього сьогодні підключені більше 95% усіх шкіл в країні. Тепер один хороший учитель через Skype може викладати одночасно кільком школам через проектор, відправляючи зображення, звук і матеріали через Інтернет. Створений портал для мобільних парковок www.pargi.ee, для бронювання і оплати парковок он-лайн в готелях, торговельних і офісних центрах, через мобільний телефон.

Найважливішим компонентом електронної держави є єдиний електронний рахунок www.arvekeskus.ee, до якого підключені усі споживачі і постачальники і через який здійснюються операції з оплати послуг і поповнення рахунків. Він пов'язаний через X-tee з податковою службою, банками і центром обміну документами, який слугує для документообігу всім сторонам суспільства - громадянам, держструктурам і комерційним фірмам [18].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Естонія визначила Україну як одного зі своїх стратегічних партнерів ще на початку 90-х рр. минулого століття і протягом усього цього часу не змінює свого вибору.

Маючи чи не найбільш успішний з усіх пострадянських країн досвід реформування економіки та суспільних інституцій, охоче пропонує свій досвід Україні. Є також багато прикладів підтримки Естонією України на міжнародній арені, незважаючи на всі "кульбіти" української політики.

Основним завданням Естонії було поновлення (чи радше побудова заново) держави та проведення реформ. В Естонії, не вагаючись, провели публічну люстрацію на всіх рівнях державної влади, усунули комуністів від влади, не чекаючи їхнього "перетворення" на демократів, а до Парламенту і Канцелярії (Кабміну) запросили молодих людей - переважно юристів і економістів, які ще не були наскрізь отруєні досвідом радянського державного управління. Зусиллями Конституційної Асамблеї було написано Нову Конституцію, яку прийняли в 1992 р. і досі незмінювали (!). Паралельно у державі впроваджувалися адміністративна, економічна і судова реформи, створювалася нова армія. Проводилася жорстка боротьба з корупцією, декриміналізувалася банківська система, оновилися служба безпеки. Усі ресурси держави намагалися підпорядкувати виконанню основних і зрозумілих для всіх пріоритетів. Звичайно, були протиріччя між президентом і прем'єр-міністром з приводу різних внутрішніх питань, але ніколи - з приводу пріоритетів і напрямів зовнішньої політики, які були сфокусовані на інтеграції до ЄС і НАТО [10].

Естонська держава в усьому намагається стати максимально прозорою для своїх громадян, чого, на жаль, немає в Україні. Саме тому комп'ютеризація і впровадження системи електронного врядування є одним із пріоритетних завдань в Естонії. Нещодавно було відкрито портал eesti.ee, який об'єднав усі державні послуги для громадян Естонії. На порталі доступні сайти держустанов, що помітно полегшує спілкування громадян з органами влади. Безпека е-середовища гарантована розробниками із Центру розвитку державних інфосистем, і це питання є досить актуальним, оскільки країна має неабиякий досвід у відбитті кібер-атак. Концепції сучасної е-держави має відповідати і е-суспільство, де кожен громадянин має право брати участь у процесі прийняття рішень (Today I Decide) і пропонувати свої ідеї для оперативного публічного обговорення й оцінки щодо можливості їх впровадження. Програма TiD+ сьогодні активно впроваджується Естонською академією електронного врядування. Наразі на кожен електронний запит відповідь із офіційної, бізнесової чи громадської установи має надходити у триденний термін, але це може бути і звичайне повідомлення про отримання листа.

Для України цікавим буде досвід Естонії щодо створення другого рівня системи пенсійного забезпечення, дерегуляції економічної діяльності та створення системи електронного урядування.

Варто Україні також запозичити досвід щодо механізмів прийняття рішень, співпраці з європейськими організаціями, відкритості і прозорості завдяки електронному врядуванню.

Особливо позитивним досвідом є те, що в Естонії до державних пріоритетів віднесено розвиток інтелектуального потенціалу нації та популяризацію здорового способу життя, і це теж варто запозичити Україні.

Список використаних джерел

1. <http://balticexport.com/?article=igaunijas-ekonomika&lang=ru>
2. <http://countrystudies.us/estonia/12.htm>
3. http://www.krugosvet.ru/enc/strany_mira/ESTONIYA.html?page=0,0#part-1
4. <http://rus.postimees.ee/690538/naselenie-jestonii-postepenno-vymiraet/>
5. <http://rus.postimees.ee/875644/riigikogu-prinjal-zakon-o-publichnoj-sluzhbe/>
6. http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=3B1DCEEF80CEA53539EEA251A4355CCF?art_id=37603&cat_id=37402
7. http://proektua.org/uploads/zakon/Constitution_of_Estonia.pdf
8. http://www.200stran.ru/country_more251.html#detail_population
9. <http://www.countries.ru/?pid=662>
10. http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=5339:irf-news-uk-6407&catid=26:news-east&Itemid=66
11. <http://www.estemb.ru/estonija/pravitelstvo>
12. <http://www.estonica.org/en>
13. https://www.eesti.ee/rus/temy/riik/eesti_vabariik_2/uldandmed
14. <http://www.paneuro.ru/main/estonia/history/> <http://www.president.ee/ru/president/powers-and-responsibilities/index.html>
15. <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=173641>
16. <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=35424>
17. <http://www.open.kg/engine.php?module=analytics...>
18. <http://www.sisekaitse.ee/ska>
19. http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&cat=mcat&mcat=160&type=news&top_menu=compass&sb=67
20. <http://www.valitsus.ee/ru/pravitjelstvo>
21. <http://www.visitestonia.com/ru/об-эстонии/культура-эстонии>
22. <http://soderkoping.org.ua/page7346.html>

Корисні посилання

- <http://www.riik.ee> - Офіційний сайт Естонської Республіки.
- <http://www.uni-wuerzburg.de/law/en00000.html> - Конституція Естонії.
- <http://www.president.ee> - Офіційний сайт президента Естонії.
- <http://www.riigikogu.ee> - Парламент Естонії.
- <http://www.vm.ee/index.html> - Міністерство закордонних справ Естонії.
- <http://www.hot.ee/estonianlegislation> - Законодавство Естонії.

http://www.mig.ee/rus_index.html - Департамент громадянства і міграції Естонії.
<http://region.eston.net> - довідник по Естонії.
<http://visitestonia.com> - Путівник по Естонії.
<http://www.turismiweb.ee> - Відпочинок в Естонії.
<http://www.valga.ee> - Сайт міста Валга.
<http://www.viljandi.ee> - Сайт міста Вільянді.
<http://www.vorulinn.ee> - Сайт міста Виру.
<http://www.jogevalv.ee> - Сайт міста Йигева.
<http://www.keila.ee/keila/eng> - Сайт міста Кейла.
<http://www.kilingi.ee> - Сайт міста Кілінгі-Нимме.
<http://www.kunda.ee> - Сайт міста Кунда.
<http://www.saaremaa.ee/kuressaare> - Сайт міста Курессааре.
<http://www.lihula.ee> - Сайт міста Ліхула.
<http://www.moisakyla.ee> - Сайт міста Мийзакюла.
<http://www.narva.ee> - Сайт міста Нарва.
<http://www.otepaa.ee> - Сайт міста Отепя.
<http://www.paide.ee/inenglish/kaart/frame.html> - Сайт міста Пайде.
<http://www.paldiski.ee> - Сайт міста Палдіскі.
<http://www.polvamaa.ee> - Сайт міста Пилва.
<http://www.poltsamaa.ee> - Сайт міста Пилтсамаа.
http://www.parnu.ee/in_english/index.html - Сайт міста Пярну.
http://rakvere.keerub.ee/rakvere/index_home - Сайт міста Раквере.
<http://www.polvamaa.ee/rapina> - Сайт міста Ряпіна.
<http://www.saue.ee> - Сайт міста Сауе.
<http://www.s-jaani.ee> - Сайт міста Сууре-Яані.
<http://www.tallinn.ee> - Сайт міста Таллінн.
<http://www.tallinn.info> - Віртуальний путівник по Таллінну.
<http://www.tapa.ee> - Сайт міста Тапа.
<http://www.tartu.ee> - Сайт міста Тарту.
<http://lv.torva.ee> - Сайт міста Тирва.
<http://www.tyri.ee> - Сайт міста Тюрі.
<http://www.haapsalu.ee> - Сайт міста Хаапсалу.
<http://www.elva.ee> - Сайт міста Елва.

ІТАЛІЙСЬКА РЕСПУБЛІКА



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Правові рамки діяльності законодавчої влади*
 - 4.2. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *"Судова революція" в країні*
 - 6.2. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції до модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Італія (італ. - Italia) має офіційну назву Італійська Республіка. Географічно держава розташована на півдні Європи, оточена морями басейну Середземного моря. Вона займає Апеннінський півострів, Паданську рівнину, південні схили Альп, включає острови Сицилію, Сардинію та низку дрібних островів. Морські кордони Італії проходять по узбережжях Адріатичного, Іонічного, Тірренського, Лігурійського морів. Південне узбережжя острова Сицилії омивають води Сицилійського моря. Сухопутний північно-західний кордон Італії межує із Францією (протяжність кордону - 488 км) та Швейцарією (740 км). На півночі Італія має спільний кордон із Австрією (430 км), а на північному сході - із Словенією (232 км). На території Італії розташовані також такі державні утворення: Сан-Марино, Ватикан, Суверенний Мальтійський орден. Загальна площа країни становить 301,338 км² [1]. За чисельністю населення (60 млн осіб) Італія входить у п'ятірку найбільш населених країн Європи. На території Італії проживають італійці, німці (в області Трентіно-Альто-Адідже), французи (в області Валле-д'Аоста), словени (в області Фріулі-Венеція-Джулія).

Сучасна Італія є демократичною республікою. Вона посідає 24-те місце поміж найбільш розвинених країн світу, а за рівнем життя належить до десяти найбільш привабливих у світі. Крім того, Італія має досить високий номінальний ВВП на душу населення. Країна є засновником Європейського Співтовариства, а також стала членом Європейського Союзу. Італія є також членом організацій G8, G20 і НАТО. Вона має один із найбільших золотовалютних резервів у світі. Крім того, Італія є членом Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Всесвітньої торговельної організації (ВТО), Ради Європи, Західноєвропейського союзу і Організації Об'єднаних Націй (ООН).

Столиця Італії - Рим, який протягом століть був політичним та релігійним центром західної цивілізації, столицею Римської імперії та місцем розташування Святого престолу. Найбільшими містами Італії є Мілан, Неаполь, Турин та Палермо.

Офіційною мовою країни є італійська. Англійську і французьку розуміють в Італії майже скрізь - у готелях, ресторанах, у туристичних бюро, німецьку - передусім у курортних зонах на півночі. Досить значні мовні меншини розмовляють фріуланською, ладинською, сардською та німецькою мовами [2]. Крім того, є компактні осередки поширення таких мов, як франко-провансальська, грецька, албанська й каталанська.

Після повалення фашизму до 1946 р. відкритим залишалося питання про майбутній державний устрій повоєнної Італії. Дискусії точилися навколо двох питань: парламентської монархії та демократичної республіки. Право визначати майбутній устрій держави італійський народ отримав під час референдуму, який пройшов 2-3 червня 1946 р. За його результатами прихильники республіки отримали більшість у 54,3% голосів, тоді як частка монархістів також залишалася досить високою - 45,7%. У наступні роки монархічні течії були мінімізовані за рахунок посилення партій християнсько-демократичного, ліберального та неофашистського (Movimento Sociale Italiano) спрямування.

Конституція 1948 р. була розроблена безпосередньо перед закінченням Другої світової війни. Вона стала певним компромісом між великими політичними та культурними блоками, а саме між католиками, соціалістами/комуністами та лібералами. Відповідно до конституційних положень Італія перетворювалася на демократичну правову державу із чітким поділом влади, гарантуванням прав людини та соціального розвитку, із плюралістичною партійною системою та парламентською системою управління, в якій глава держави отримував обмежені права.

Протягом наступних десятиріч до конституції були внесені лише обмежені поправки. Навіть починаючи із 1992 р., коли Італія вступила в так звану фазу переходу до Другої республіки, положення конституції та статус центральних органів влади залишалися незмінним. Після голосування в сенаті 7 жовтня 2001 р. відбувся лише частковий перегляд конституції, під час якого змінився поділ влади між центральною владою, регіонами та іншими територіальними одиницями відповідно до федерального принципу.

Конституція Італії містить у собі дуже широке коло прав та обов'язків громадян. Поряд із традиційними політичними, економічними, соціальними правами, в конституції також прописана особлива частина, яка визначає антифашистську ідеологію держави як офіційну доктрину.

Особливе місце в конституції відведене відносинам держави із Католицькою церквою. Ще у 1929 р. між італійською державою і Ватиканом було укладено особливі Латеранські угоди (Договір і Конкордат), які гарантували частковий суверенітет і міжнародну правосуб'єктність Ватикану та регламентували католицьке віросповідання як традиційну релігію Італії. При цьому конституція Італії зберігає світський характер, який відповідає принципам розмежування церкви і держави та рівності віросповідань.

Поряд із цим існують широкі можливості для реалізації прямої демократії громадянами Італії, які фіксуються в основному законі країни. Серед них особливо часто застосовується право на участь у референдумі, які в Італії можуть проводитися з широкого кола питань. Загалом виокремлюють такі види референдумів [3]:

- територіальні проводяться з питань зміни територій та адміністративно-територіальних утворень;

- конституційні проводяться з питань внесення змін і доповнень до конституції Італії.

Рішення, прийняті на цих референдумах, мають факультативний (дорадчий) характер;

- ті, що проводяться з метою припинення дії вже існуючих нормативно-правових актів;

- регіональні.

Крім того, ще одним інститутом безпосередньої демократії, що передбачений конституцією, є народна ініціатива. Громадяни Італії володіють правом ініціювати не тільки проведення референдуму, а й вносити законодавчі ініціативи. Законопроект, який знаходить підтримку 50 тис. виборців, може бути внесеним на розгляд парламенту.

Конституція Італії є порівняно стабільним документом у світі, оскільки з часу її прийняття було внесено лише 10 поправок [4]. Процедура внесення поправок є досить складною і складається із двох етапів. На першому етапі обидві палати парламенту повинні підтримати і схвалити закон про зміну конституції. На другому після прийняття закону про зміни ратифікується сам закон про внесення змін до конституції. Проводиться голосування в обох палатах парламенту з перервою не менше ніж на 3 місяці між голосуваннями (між першим і другим голосуванням). Обов'язковою умовою є схвалення закону абсолютною більшістю голосів у кожній палаті під час другого голосування. Розгляд закону може бути переданий на загальнонародний референдум у разі, якщо протягом трьох місяців після другого голосування певна частина (п'ята) депутатів кожної з палат парламенту (або 500 тис. виборців країни) або ж п'ять обласних рад вимагатимуть проведення цього референдуму. Якщо цей закон розглядається на референдумі і за його схвалення проголосувало більшість дійсних голосів виборців, то закон вважається прийнятим.

2. Територіальні рівні державного управління

У конституції Італії чітко зафіксоване право на місцеве самоврядування в рамках унітарної держави, відповідно до яких система державного управління повинна організовуватися при врахуванні принципів децентралізації. Аналізуючи особливості історичного розвитку, можна стверджувати, що Італія, на відміну від традиційних федерацій, не мала сильних традицій федералізму та політики з підтримки самостійності регіонів [5]. Однак саме питання: бути Італії централізованим, федеративним, чи конфедеративним утворенням, залишалося одним із найбільш дискусійних, починаючи із часів створення Італійської держави в 1861-1871 рр.

Ця тема не втратила актуальності і в післявоєнний час, а із поглибленням диспропорції у розвитку між північними та південними регіонами особливої актуальності набула в 1990-ті рр. Значний ступінь автономії регіони Італії отримали під час конституційної реформи у 2001 р., яка була проведена за ініціативи лівоцентристського уряду та підтримана на загальнонародному референдумі. Метою конституційної реформи, насамперед, виступала докорінна зміна форми державного будівництва країни й системи її управління. Відповідно до законопроекту "Про федеральний устрій Італії", що став основою майбутньої реформи, Італія перетворювалася на державу із чотирирівневою структурою адміністративного поділу. Історичні області Італії ставали повноправними суб'єктами федерації, а провінції, що входили до складу області, набували широких автономних прав.

Практичним оформленням реформи стало внесення поправок до гл. 5 конституції Італії, що визначає нормативні положення для управління на рівні регіонів, провінцій та муніципалі-

тетів. Замість трирівневого поділу на область, провінцію та комуну* [6] було визначено, що: "республіка складається із муніципалітетів, провінцій, міст із статусом метрополій, регіонів та держави"*** [7]. Муніципалітети, провінції, міста із статусом метрополій та регіони розширювали власну самостійність щодо отримання додаткових повноважень та функцій, зазначених у конституції.

2.1. Загальнодержавний рівень

Реалізуючи право на місцеве самоврядування, розподіл законодавчих та виконавчих функцій здійснюється в рамках італійського законодавства. Законодавча влада розподіляється між центральною владою та владою регіонів відповідно до положень конституції та з урахуванням обмежень, що випливають із законодавства ЄС та міжнародних зобов'язань Італії.

Держава здійснює виняткові законодавчі повноваження з таких питань:

- зовнішня політика та міжнародні відносини, відносини між державами та Європейським Союзом, надання притулку та правового статусу негражданам ЄС;
- імміграція;
- відносини між республікою і релігійними конфесіями;
- оборона та збройні сили, державна безпека, озброєння, боєприпаси та вибухові речовини;
- валюта, захист заощаджень і фінансових ринків, конкуренція; валютна система, оподаткування та бухгалтерський облік; система регулювання фінансових ресурсів;
- державні органи та відповідні закони про вибори, державні референдуми; вибори до Європейського парламенту;
- юридичні та адміністративні організації держави та національних громадських агентств;
- громадський порядок та безпека, за винятком місцевих адміністративних поліцій;
- громадянство, громадянський стан та реєстрація;
- юрисдикція та процесуальне право, цивільне і кримінальне право;
- судова система;
- визначення базового рівня вигод, пов'язаних з цивільними і соціальними питаннями;
- загальні положення про освіту;
- соціальне забезпечення;
- законодавство про вибори, керівні органи та основні функції муніципалітетів, провінцій і міст із статусом метрополій;
- митниця, захист національних кордонів та міжнародні навчання;
- охорона навколишнього середовища, культурної спадщини тощо.

Беручи до уваги вищезазначену сферу відповідальності центральної влади, до компетенції регіонів відносять усі питання, які не належать до безпосередньої компетенції держави [8]. Регіони та автономні провінції Тренто і Больцано беруть участь у процесі прийняття рішень по законодавчих актах ЄС на етапі розробки таких рішень та в тих сферах, які належать до їх компетенції. Крім того, вони несуть відповідальність за реалізацію міжнародних угод та рішень ЄС у рамках чинного національного законодавства. Влада регіонів має право на укладання угод з іншими регіонами, що спрямовані на поліпшення виконання функцій у межах регіону. Ці органи можуть передбачати створення спільних координаційних органів для ефективної імплементації досягнутих домовленостей. Угоди такого типу потребують ратифікації в рамках законодавства регіонів. На додаток до цього регіони можуть підписувати угоди з іноземними державами та місцевими органами влади інших держав з тих питань і в тій формі, які визначені національним законодавством.

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Відповідно до положень конституції адміністративно-територіальними одиницями в Італії виступають: регіони (області), провінції, міста із статусом метрополій та муніципалітети. Італій-

* Ст. 114 конституції Італії від 22 грудня 1947 р.

** Ст. 114 із поправками, що внесені до конституції Італії 2001 року.

ська держава складається із 20 регіонів, близько 110 провінцій, 8 092 комун та 15 міст із статусом метрополій [9]. Починаючи з 2001 р. спостерігається тенденція до збільшення кількості міст-метрополій із 10 до 15 одиниць [10]. На сьогодні найбільшими містами-метрополіями є Рим, Флоренція, Мілан, Палермо, Болонія, Неаполь, Турин, Катанія, Генуя, Мессіна, Кальярі, Венеція, Барі, Трієст, Реджо-ді-Калабрія.

Конституція Італії виокремлює 20 регіонів, більшість з яких мають обмежений статус управління. Регіони поділяються на провінції, а провінції - на менші адміністративні одиниці. Для кожної провінції центральний уряд призначає префекта, який представляє уряд на місцях та несе перед ним відповідальність за свою діяльність. Ураховуючи культурно-історичні особливості практики територіального управління, в Італії виокремлюють 15 звичайних та 5 регіонів із особливим статусом автономії. До таких належать Валле-д'Аоста, Сардинія (обласний центр м. Кальярі), Сицилія (обласний центр м. Палермо), Трентіно-Альто-Адідже/Південний Тіроль (обласний центр м. Тренто), Фріулі-Венеція-Джулія (обласний центр м. Трієст). Загальний статус автономії мають області: Аbruццо, Апулія, Базиликата, Калабрія, Кампанія, Емілія-Романья, Лаціо, Лігурія, Ломбардія, Марке, Молізе, П'ємонт, Тоскана, Умбрія, Венето [11]. Усі області, крім Валле-д'Аоста, поділяються на провінції, яких налічується 110 (дві з них, Трентіно та Південний Тіроль в регіоні Трентіно-Альто-Адідже/Південний Тіроль, також мають автономний статус).

Керівним органом області є рада, яка реалізовує представницькі та законодавчі функції. Повноваженнями в рамках місцевого самоврядування наділені також джунти (giunti), які обираються населенням області шляхом голосування. Джунта як орган виконавчої влади несе політичну відповідальність перед місцевою радою, яка має право винести джунті вотум недовіри.

Наступний рівень управління після регіону реалізується на рівні провінцій, найбільшу кількість яких (12) має регіон Ломбардії. За законом провінція може бути створена лише за наявності 200 тис. населення. Провінції здійснюють координаційну діяльність у сфері економіки, виробництва, торгівлі, туризму і в соціальній сфері. До їх компетенції належать також охорона навколишнього середовища та культурних цінностей, транспорт і дорожня мережа, унітарні служби, мисливство та рибальство.

Найдрібнішими адміністративними одиницями в Італії є комуни [12]. Комуни дуже різноманітні за розмірами; найбільшою комуною Італії за площею і населенням є Рим (1307,71 км², 2 761 477 осіб), найменшою за площею - Ф'єра-ді-Прімьєро (0,15 км²), за кількістю населення - комуна Педезіна (34 особи). Незважаючи на те, що в 1990-х рр. центральна влада вжила заходів щодо укрупнення існуючих комун, малонаселені комуни залишаються не поодинокими прикладами в Італії. Відповідно до Закону про автономію на місцях від 8 червня 1990 р., населення утворених комун не повинно становити менше 10 тис. жителів. Італійська держава вважає за доцільне виділяти новим адміністративно-територіальним одиницям додаткові фінансові кошти в разі злиття комун, населення яких налічує менше ніж 5 тис. осіб. Комуни здійснюють адміністративні повноваження у сфері соціального обслуговування, благоустрою та використання території, а також їх економічного розвитку.

Однак реальна ситуація з місцевим самоврядуванням не є ідеальною, як це задекларовано в конституції і в інших законах. Хоча законодавство у сфері місцевого самоуправління є досить демократичним, 95% бюджету все ще розподіляється через центр, тоді як автономія органів самоврядування залишається обмеженою.

3. Функції держави і державне управління

Формування системи державного управління сучасної Італії розпочалося після завершення Другої світової війни в умовах, коли фашистський державний апарат був повністю ліквідований. 2 червня 1946 р. в Італії пройшли вибори та референдум, питанням якого стала форма державного управління повоєнної Італії. На цьому референдумі прихильники монархії отримали 46%, а республіки - 54% голосів італійського народу.

Після проголошення республіки наступним кроком з відновлення демократичного устрою стали вибори до Установчих зборів, повноваження яких обмежувалися прийняттям конституції та ратифікацією міжнародних договорів [13]. Робота над конституцією сприяла об'єднан-

ню різних політичних сил, які взяли активну участь в обговореннях. Результатом спільних зусиль стало ухвалення Конституції на широкій коаліційній основі. Установчі збори завершили свою роботу, а 27 грудня 1947 р. був офіційно ухвалений текст конституції Італії. В ст. 1 зазначалося, що Італія є демократичною державою, суверенітет якої належить народу та реалізується народом у рамках та формах, що передбачені основним законом країни.

За формою правління Італія є парламентською республікою [14]. Народ обирає представників законодавчої влади на загальнореспубліканському рівні, а також представників законодавчих органів на місцях. Виконавча влада представлена президентом країни та Радою міністрів - урядом, який очолює прем'єр-міністр. Де-юре главою держави виступає президент країни, який обирається парламентом на спільному засіданні верхньої та нижньої палат. Президент республіки призначає голову Ради міністрів, а за його пропозицією - міністрів уряду. Право на розпуск Ради міністрів закріплене за парламентом, який може ним скористатися у разі незадовільної роботи уряду. Забезпечуючи баланс роботи основних гілок влади, парламент у співпраці із президентом країни призначає суддів Конституційного суду, який є найвищим судовим органом Італії. Судова влада Італії базується на римському праві та на Кодексі Наполеона з наступними змінами.

Останніми роками політична система Італії все більше структурується, а дві парламентські коаліції, що представляють блок право- та лівоцентристських партій, відіграють основну роль у внутрішній політиці країни. Коаліція партій правоцентристського спрямування об'єднує партії "Вперед, Італія!", "Національний Альянс". Лівоцентристський блок представлений "Демократичною партією" та партією "Італія цінностей" [15]. У 2007 р. була створена нова передвиборна правоцентристська коаліція "Народ свободи", яка в 2009 р. була перетворена в єдину політичну партію. До нової політичної партії увійшли 12 політичних сил правоцентристського спрямування, в тому числі "Вперед, Італія!" та "Національний Альянс" на чолі із лідером С.Берлусконі. На рівні ЄС партія "Народ свободи" входить до складу Європейської народної партії. На сьогодні, з найбільш впливових політичних сил, які поки що залишилися поза об'єднувачими процесами, можна назвати "Лігу Півночі" (лідер У. Боссі), хоч вона продовжує залишатися членом урядової коаліції та надійним союзником партії "Народ свободи" [16].

4. Законодавча влада в системі державного управління

4.1. Правові рамки діяльності законодавчої влади

Конституція Італії (ст. 55-82) визначає правові рамки діяльності законодавчої влади. Італійський парламент складається з двох палат: Палати представників та Сенату. Дві палати мають рівний статус, що виражається як у законодавчій діяльності, так і в контролі за діяльністю уряду. У першому варіанті конституції було визначено неоднаковий термін повноважень для палат парламенту: для палати депутатів - 5 років, а для сенату - 6 років. Наступні поправки, що були внесені до конституції, ліквідували таку нерівність, надавши кожній із палат право бути обраними на однаковий строк - 5 років.

У погодженому тексті конституції був зафіксований демократичний порядок формування обох палат парламенту шляхом їх обрання на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Ще одним прогресивним моментом "постфашистської" Італії стало надання виборчого права жінкам, які становили понад половину всього населення. 30 січня 1945 р. італійський уряд під тиском комітетів національного визволення надав жінкам право брати участь в парламентських виборах [17]. Вікові обмеження для участі у виборах до палати депутатів становили 21 рік (з 1957 р. вікові обмеження знизилися до 18 років), а на виборах до сенату - 25 років.

Конституція 1947 р. встановила принцип, відповідно до якого право на голосування не могло бути обмежене інакше, як у випадках недієздатності особи, винесення проти неї кримінального вироку чи вчинення діяльності, що зазначена в тексті Основного закону [18]. Зокрема, до конституції була внесена стаття, яка позбавляла відповідальних функціонерів фашистського режиму активного і пасивного виборчого права строком на 5 років з моменту набуття чинності кон-

ституцією нової республіки. Не включалися до списків виборців члени і нащадки Савойської династії, що перебували при владі в Італії з 1870 по 1946 р. Конституція заборонила прямим нащадкам короля повертатися на італійську землю.

Усі громадяни, внесені у виборчі списки, напередодні виборів отримують виборчі свідоцтва, без яких ніхто не може бути допущений до голосування. У цьому свідоцтві вказується прізвище виборця та інші відомості про нього. Свідоцтво рожевого кольору призначене тим, хто має право вибирати в палату депутатів і в сенат, а білого - тим, хто обирає тільки в палату депутатів. В Італії виборчі списки складаються окремо для чоловіків і жінок. Як результат виборчі свідоцтва, призначені для жінок, заповнюються зеленим, а для чоловіків - чорним чорнилом.

Італійські громадяни можуть голосувати тільки на тій виборчій ділянці, на якій вони внесені до виборчого списку (винятки становлять хворі, військовослужбовці і моряки, які перебувають на кораблі). Одночасно закон надає пільги для проїзду виборцям, які проживають за межами комуни, до списків якої вони включені. Варто зазначити, що в конституції 1947 р. взагалі не йшлося про порядок виборів до палати депутатів і сенату, що дало можливість у майбутньому вносити поправки до процедури виборів, не змінюючи Основний закон країни.

Згідно з конституцією кожен член парламенту представляє націю і виконує свої функції без імперативного мандата, тобто без прямого контролю виборців [19]. В італійській виборчій системі невідомі приклади, коли виборці могли б відкликати члена парламенту. Водночас статuti всіх великих політичних партій Італії встановлюють для своїх членів, обраних до парламенту, обов'язок суворо дотримуватися рішень партії та її керівних органів. Тому самостійність парламентарів є станом відносним.

Хоча кожен парламентар має право на законодавчу ініціативу та участь в обговоренні будь-яких питань, діяльність членів парламенту має обмежений характер. Такі обмеження стосуються законодавчої ініціативи членів парламенту з фінансових питань, оскільки більшість законодавчих положень такого типу пов'язана із значними асигнуваннями: конституція вказує, що будь-який новий закон, що тягне за собою нові витрати або збільшення попередніх, повинен містити вказівку на джерела їх покриття.

Основна функція парламенту - законотворчість. Проекти законів можуть бути подані до парламенту за ініціативою уряду, окремих його членів чи державних органів, таких як Національна рада з питань економіки та праці, регіональних рад, комун чи за клопотанням, яке підтримане 50 тис. громадян, чи ухвалене на референдумі [20]. Хоча право на законодавчу ініціативу має широке коло суб'єктів, для всього повоєнного періоду процедура законодавчих ініціатив уряду залишається найбільш активно застосованою в поточній роботі. Як показує практика, з ініціативи парламенту приймається лише 25-30% від усіх законів. Крім того, в Італії існує практика урядових декретів, які мають силу закону. Вони покликані регулювати обмежене коло питань, які потребують термінових вирішень. Ця практика активно застосовується урядом і з інших питань. До того ж активно поширена процедура так званого делегованого законодавства, особливо у зв'язку з наданням уряду права на видання постанов у галузі економічного регулювання. Єдиною умовою їх прийняття є те, що уряд повинен ставити парламент до відома про вже вжиті заходи.

Пропозиції такого типу надходять до постійних комітетів або подаються безпосередньо до парламенту, після чого розпочинається загальна процедура опрацювання проекту, яка передбачає загальні дебати з подальшим голосуванням по окремих статтях законопроекту, а потім за його повне викладення. Перш ніж набути чинності, законопроект має бути схвалений обома палатами. Тому поправки, які вносить одна з палат, сенат чи палата представників, мають бути схвалені іншою палатою та включені в остаточний проект закону. Якщо при проходженні законопроекту між палатою депутатів і сенатом виникають розбіжності, представники обох палат утворюють змішані комісії, які й готують компромісний варіант.

Остаточний закон вважається прийнятим, якщо він підтриманий президентом республіки. Якщо президент вважає неконституційним і неприйнятним законопроект, він повертає документ до парламенту для повторного розгляду. Якщо законопроект буде вдруге ухвалений двома палатами парламенту, президент зобов'язаний оприлюднити його. Закон набуває чинності після публікації в газеті *Gazzetta Ufficiale* [21].

Спеціальна більшість у парламенті необхідна з питань конституційного законодавства, виборів президента республіки, суддів Конституційного суду, членів Вищої ради магістратури. Дві палати зустрічаються для спільних обговорень, звітування президента республіки, обрання однієї третини членів Вищої ради магістратури та однієї третини суддів Конституційного суду. За ініціативою двох палат парламенту може бути ініційована процедура імпічменту проти президента, голови Ради міністрів чи окремих міністрів.

До компетенції законодавчої влади відносять також щорічне ухвалення бюджету, звіту про витрати за минулий фінансовий рік, який представляється в парламенті на затвердження. При цьому проект бюджету може не охоплювати всі державні витрати, а також не включати дані про окремі державні органи, що, у свою чергу, позбавляє парламент повного контролю над діяльністю виконавчої влади.

Парламенту належить право остаточного вирішення важливих зовнішньополітичних питань [22]. За конституцією, тільки палата депутатів і сенат можуть оголосити стан війни і наділити уряд необхідною для цього владою. Парламент у законодавчому порядку ратифікує міжнародні договори політичного характеру, а також договори, що передбачають арбітраж або судове врегулювання, наслідком яких можуть стати територіальні зміни, фінансові зобов'язання або зміна законів.

4.2. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

Як уже зазначалося, парламент є двопалатним і складається з Палати депутатів і Сенату, в яких загальна чисельність депутатів становить 630 осіб (ст. 56 конституції Італії). Відповідно до закону правом бути обраним в палату депутатів користуються всі італійці, яким на день виборів виповнилося 25 років. Однак це право не поширюється на депутатів і радників обласних органів влади, голів провінційних джунт (урядів), мерів комун з населенням понад 20 тис. осіб. Не можуть бути обрані в палату депутатів начальники та заступники начальників поліції, генеральні інспектори і чиновники громадської безпеки, префекти і віце-префекти, судді, вищі офіцери збройних сил у тих округах, де вони служать [23].

Усі члени Палати депутатів (нижня палата) обираються народом за системою пропорційного представництва, тобто голосування відбувається не за конкретних осіб, а виключно за партійні списки. Місця в палаті депутатів розподілялися між партіями строго пропорційно до отриманої ними кількості голосів. Забезпечуючи більш справедливе представництво в парламенті не тільки всіх великих, а навіть і найдрібніших політичних об'єднань, пропорційна система зумовила те, що в палаті депутатів, як правило, було представлено близько 10 різних політичних партій. У результаті кожній з них складно було отримати більшість та сформуванню урядової коаліції, що, у свою чергу, призводило до політичної нестабільності в країні. Через суперечності всередині коаліцій уряд часто змушений іти у відставку. Тому для Італії звичайним є те, що за післявоєнний період у країні змінилося понад 50 урядів, а середня тривалість роботи одного кабінету міністрів становила близько 10 місяців.

У ст. 57 конституції закріплено, що депутати сенату обираються відповідно до регіонального представництва. Розподіл сенатських мандатів між регіонами відбувається пропорційно до чисельності населення кожного регіону [24]. Чисельність сенаторів становить 350 осіб та 6 представників зарубіжних виборчих округів. Кожен регіон повинен мати щонайменше 7 представників у сенаті, кількість яких визначається на основі пропорційного представництва населення регіонів. Крім того, президент республіки має право призначати довічно на посади сенаторів п'ятьох громадян, які зробили значний внесок у розвиток країни в соціальній, науковій, художній і літературній сферах. До того ж усі колишні президенти є сенаторами за власним правом і можуть займати посаду довічно, якщо не відмовляться від цього права.

На відміну від палати депутатів, вибори в сенат проводяться за мажоритарною системою кваліфікованої більшості, тобто від кожного округу може бути обраний один сенатор, що набере щонайменше 65% голосів виборців. Беручи участь у виборах, громадяни голосують за конкретного кандидата, а не за представника партії, поданого у партійних списках. Оскільки на практиці лише небагатьом політикам вдається заручитися підтримкою абсолютної більшості

голосів, на виборах в італійський сенат фактично застосовується той самий принцип пропорційного представництва.

Дві палати законодавчої влади організовані в парламентські групи, кожна з яких має своє представництво в постійних комітетах парламенту. Для створення парламентської групи необхідно не менше від 20 депутатів або 10 сенаторів. Створення групи можливе і в меншому складі за умови, якщо ця група, як свідчить парламентський регламент, представляє належно організовану і діючу партію, список якої отримав не менше ніж 300 тис. голосів виборців по країні в цілому. Очолювати комітети можуть представники як провладної партії, так і опозиційних сил. У рамках комітетів відбувається опрацювання законодавчих ініціатив, формування проектів законів та вивчення чинних нормативно-правових актів. Ураховуючи парламентський тип державного правління, парламент Італії наділений правом контролю діяльності уряду та адміністрації [25]. Уряд, у свою чергу, має обмежені механізми впливу на парламент, особливо на порядок денний його роботи. Результатом цього стало голосування парламентарів за власними переконаннями та всупереч партійним інструкціям. Навіть скасування таємного голосування з більшості питань у парламенті наприкінці 1980 р. не вплинула на цю ситуацію.

Палата депутатів обирає зі свого складу голову палати та його заступників, сенат - голову сенату та його заступників. Аналізуючи регламент роботи італійського парламенту та практику його застосування, можна виявити суттєві обмеження прав окремого депутата з боку партійних фракцій та парламентських структур. Регламентується не тільки час промови депутата (45 хв у загальній дискусії та 20 хв - при обговоренні поправок), а й тема виступу. Це дає змогу легко контролювати перебіг дебатів, позбавляє депутата можливості відхилитися від теми, що виноситься на обговорення. Голова палати депутатів має беззастережне право після двох попереджень позбавляти слова оратора, який відхилився від визначеного питання. Крім того, беручи участь у дискусії, ніхто не може висловитися більше від одного разу. Депутат парламенту може виступити тільки після того, як він записався для участі в дебатах і отримав дозвіл на виступ. Водночас члени уряду не мають жодних обмежень у цій процедурі. Вони мають право брати участь в засіданнях палат і комісій, не будучи навіть членами парламенту.

Вирішальну роль у законодавчій діяльності відіграють постійні парламентські комісії, які займають особливе місце в системі парламентських органів Італії [26]. Ці комісії, як і в інших країнах, формуються на основі пропорційного принципу, що відображає співвідношення політичних сил у парламенті. Відрізняє італійські парламентські комісії те, що конституція наділяє їх правом не тільки обговорювати, а й затверджувати внесені законопроекти, тобто правом виступати як законодавча інституція. Успішну роботу парламентських комісій підтверджує те, що протягом кожної легіслатури вони ухвалювали від 1000 до 1800 законів. На думку більшості італійських юристів, діяльність постійних комісій як законодавчих органів є, безумовно, позитивним явищем. По-перше, цим значно розвантажується робота палати депутатів і сенату, по-друге, прискорюється вирішення справ і, по-третє, значно підвищується технічний рівень законодавства. Опрацьовуючи законопроект, парламентарі більш серйозно проводять дебати, без полеміки, за участю фахівців, які є експертами у визначених сферах.

5. Виконавча влада в системі державного управління

Італія є унітарною державою, яку очолює президент за посадою. 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:

- 1) визначення кордонів між територіальними одиницями муніципальних утворень;
- 2) містобудування;

- 3) організацію роботи місцевої, міської та сільської поліції;
- 4) благоустрій територій муніципальних утворень;
- 5) організацію готельної справи та туризму;
- 6) сільське господарство;
- 7) організацію роботи закладів культури і дозвілля.

Повноваження центральних органів виконавчої влади є більш широкими і регулюються виключно основним законом країни.

Муніципальна система Італії належить до так званого французького типу: за прикладом Франції у всіх територіальних одиницях Італії обов'язково є представники центральної влади [27]. У регіоні ці функції виконує урядовий комісар, який підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру. Урядові комісари регіонів призначаються декретами президента республіки за поданням глави уряду, узгодженим з міністрами у справах областей та внутрішніх справ. Урядовий комісар має резиденцію в головному місті області, контролює дії обласної влади і в разі необхідності звертається до уряду з проханням про безпосереднє втручання.

У провінціях представниками центральної влади є префекти, які входять у систему міністерства внутрішніх справ. Префекти несуть відповідальність за громадський порядок і безпеку. У комунах функції представника центральної влади покладені на синдика, який, хоча і обирається населенням комуни, обов'язково складає присягу префекту як представнику держави. Синдика не тільки зобов'язаний інформувати префекта про стан громадського порядку на своїй території, а й також вести реєстр актів цивільного стану, реєструвати виборців, військово-возобов'язаних тощо.

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Відповідно до конституції, що була прийнята у 1947 р., в Італії була ліквідована монархія і проголошена республіка. Внесення змін до чинної конституції є досить складним процесом, який передбачає два етапи. За поправки до конституції голосують спочатку в обох палатах парламенту. Після першого обговорення поправок має пройти не менше від трьох місяців до другого голосування. При цьому під час другого голосування поправка повинна бути схвалена абсолютною більшістю голосів у кожній з палат. У ситуації, якщо поправка в другому голосуванні не набирає 2/3 голосів у кожній з палат, то можливе проведення факультативного референдуму.

За конституцією країни главою держави є президент. Він обирається на спільному засіданні парламенту Італії та делегатів від областей. Для обрання на посаду президента необхідно отримати не менше 2/3 голосів. Однак після третього туру голосування достатньо отримати просту більшість голосів. За конституцією президент є главою держави і символом національної єдності. Якщо президент не може виконувати свої функції з яких-небудь причин, то вони покладаються на голови Сенату.

Виконавчу владу в Італії здійснює Рада міністрів, яку очолює голова Ради міністрів. Президент призначає голову Ради міністрів і за його пропозицією - міністрів. Формально голова Ради міністрів хоч і призначається на посаду президентом країни, на практиці ця особа є представником парламентської більшості [28].

Уряд повинен отримати довіру обох палат парламенту при поіменному голосуванні. Резолюція за винесення вотуму недовіри уряду має бути підписана не менше ніж 1/10 членів нижньої палати і не може бути поставлена на обговорення раніше ніж після закінчення трьох днів з моменту її внесення. Міністри несуть колегіальну відповідальність за діяльність Ради Міністрів та індивідуальну - за своє відомство.

Посада керівника Ради міністрів в Італії має обмежені повноваження через неможливість Голови звільнити з посади окремих міністрів. Така особливість пояснює часту зміну глав урядів, а також формальну зміну урядів без заміни Голови. Так, Альчіде де Гаспері, який займав цей пост в 1945-1953 рр., формально очолював 8 різних урядів. 16 листопада 2011 р. Головою Ради міністрів призначено Маріо Монті.

5.2. Глава держави і державне управління

Президент республіки є главою держави, що обирається на спільній колегії, в якій беруть участь дві палати парламенту та по три представники від кожного регіону. Регіон Валле-д'Аоста надсилає лише одного представника. Президент обирається на 7 років. Для свого обрання президент зобов'язаний заручитися підтримкою двох третин делегатів. Мінімальний вік для кандидатів у президенти становить 50 років. Якщо президент тимчасово не може виконувати свої функції, керівник сенату заміщає його на посаді. У разі смерті чи відставки глави держави президентські вибори мають бути проведені протягом 15 днів. На сьогодні діючим президентом Італії є Джорджіо Наполітано, який на виборах в 2006 р. дістав підтримку 543 делегатів [29].

Президент Італії є главою держави та представляє націю на міжнародному рівні. 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. Президент Італії акредитує і приймає дипломатичних представників іноземних держав, ратифікує міжнародні договори. На доповнення до цього президент має право оприлюднювати закони та декрети, які мають силу закону, накладати тимчасове вето (до одного місяця) на закони, прийняті парламентом, брати участь у формуванні уряду. Президенту належить право амністії і помилування, але на цю процедуру йому щоразу необхідно отримувати дозвіл парламенту у формі спеціальної постанови. За дозволом парламенту президент ратифікує договори та оголошує війну. Президент є головнокомандувачем збройних сил та головує в Раді оборони і Вищій раді магістратури [30].

Президент може розпустити парламент або за його власною ініціативою (за винятком, якщо до закінчення терміну роботи парламенту залишається менше від шести місяців), провівши відповідні консультації із двома палатами парламенту, або на вимогу уряду. Президент має право призначати 5 членів сенату на необмежений термін, 5 з 15 суддів Конституційного суду. Він також призначає голову Ради міністрів, який є еквівалентом посаді прем'єр-міністра. У разі припинення роботи уряду після консультацій президента республіки з політиками та лідерами політичних партій може бути обрана особа, яка поверне підтримку парламенту. Ця кандидатура має бути підтриманою більшістю партій, а президент при цьому зберігатиме мінімальні механізми впливу на цей процес.

На практиці президент намагається діяти як медіатор між урядовими силами та фракціями [31]. Уряд може ініціювати термінові укази, які підписує президент республіки. Після цього указ потрапляє до парламенту на погодження. Якщо протягом наступних 60 днів цей документ не буде ухвалений парламентом, він автоматично не набирає чинності. Уряд, а в деяких випадках і окремі міністри, можуть видавати адміністративні директиви та постанови, які вводяться в дію президентським указом.

5.3. Уряд і державне управління

Уряд Італії має назву Рада міністрів, його робота регулюється конституцією та іншими нормативно-правовими актами. В конституції немає згадки щодо точного чисельного складу Ради міністрів чи загальної структури інших центральних органів виконавчої влади. До складу уряду входять голова Ради міністрів, міністри, які очолюють певні відомства (міністерства закордонних справ, оборони тощо), а також міністри без портфеля. Останні не очолюють міністерства, а вирішують питаннями, пов'язані з певним напрямом урядової діяльності. Перебування в уряді не тягне за собою відмови від депутатських повноважень (утім, за конституцією, перебування в парламенті зовсім не є обов'язковою умовою при призначенні на посаду міністра).

Глава держави призначає голову Ради міністрів та за його поданням - членів уряду. При цьому парламент зберігає за собою право контролю над процесом формування та подальшої діяльності уряду, оскільки його склад - це результат домовленостей членів урядової коаліції. Не пізніше ніж через 10 днів після утвердження склад уряду має бути представлений палатам парламенту для отримання від них вотуму довіри. На відміну від інших країн, підтримку парламенту має отримати весь склад уряду, а не лише його голова [32]. За кожною із палат парламен-

ту зберігається право висловити недовіру уряду у будь-який час. Така форма парламентського тиску на уряд збалансована правом уряду на розпуск парламенту. Розпад парламентської більшості чи вихід із коаліції кількох партій, як правило, призводить до розпуску уряду.

Відповідно до конституції президент Ради міністрів несе повну відповідальність за проведення урядової політики та координацію адміністративної політики і відповідних дій. Як правило, кожне окреме міністерство складається з міністра, його заступників, глави кабінету та його заступників, загального секретаріату, генеральної дирекції по роботі з персоналом, бухгалтерією. Далі міністерство ділиться на різні підрозділи (генеральні дирекції, відділи, тощо), які відповідають за конкретні сфери діяльності цього міністерства.

Міністри колегіально відповідають за дії уряду та індивідуально - за підзвітні їм відомства. Формою відповідальності міністра є його відставка з посади, яку він займає. Відставка міністра, як правило, не приводить до відставки всього уряду, якщо це тільки не провокує розпад урядової коаліції. Відповідно до закону від 16 січня 1989 р. міністр може бути притягнутий до суду загальної юрисдикції за злочин, які він вчинив під час виконання своїх обов'язків.

Крім Ради міністрів, окремих міністерств, існують також так звані допоміжні урядові органи. Такими є Національна рада економіки та праці, Державна рада та Рахункова палата [33].

Національна рада економіки та праці, яка бере участь у розробці законодавства з економічних та соціальних питань, наділена правом законодавчої ініціативи. Рада складається із голови, 20 експертів та 59 представників сфери виробництва. Члени Ради призначаються президентом на пропозицію прем'єр-міністра після прийняття відповідного рішення Ради міністрів (за винятком восьми експертів, яких призначає президент).

Державна рада є консультативним адміністративно-юридичним органом, а також органом охорони законності в управлінні. В його структурі три секції здійснюють консультативну діяльність з питань, які стосуються управління, три інші - адміністративну юрисдикцію.

Окреме місце в системі допоміжних урядових органів займає Рахункова палата, яка контролює законність рішень у сфері державного управління. Її персонал (понад 500 співробітників) частково підбирається за конкурсом, а частково призначається урядом. При цьому голова, головний прокурор та радники Рахункової палати не можуть бути відправлені у відставку чи звільнені на основі декрету президента республіки з урахуванням думки комісії у складі головуючих обох палат парламенту та їх заступників.

До функцій Рахункової палати належить контроль за законністю актів уряду та президента [34]. Акти, які визнані такими, що відповідають положенням закону, набирають чинності після їх візування та реєстрації в Рахунковій палаті. У разі відмови в реєстрації міністр, який не погоджується із рішенням Рахункової палати, може внести свої акти на розгляд уряду. Якщо уряд підтверджує доцільність прийнятих актів, то Рахункова палата дозволяє їх застосування під політичну відповідальність уряду. Однак ці документи протягом наступного місяця подаються на розгляд до парламенту, який і ухвалює остаточне рішення щодо їх доцільності. Крім того, Рахункова палата здійснює попередній та подальший контроль за витратою коштів та дотриманням урядом витрат державного бюджету країни.

5.4. Міністерства (відомства)

Виконавчу владу та уряд очолює голова Ради міністрів Італії. За його поданням президент Італії призначає керівників профільних міністерств. В Італії існують такі ключові міністерства: міністерство міжнародної торгівлі, міністерство зв'язку, міністерство транспорту, міністерство соціального забезпечення, міністерство образотворчих мистецтв, міністерство економіки та фінансів, міністерство економічного розвитку, міністерство оборони, міністерство юстиції, міністерство внутрішніх справ та міністерство закордонних справ (МЗС) тощо.

Центральним міністерством, що безпосередньо відповідає за розвиток міжнародного співробітництва, є МЗС Італії [35]. Функції МЗС регулюються Законом Італії № 109 від 23 квітня 2003 р. Закон покладає на МЗС функції представництва та захисту інтересів держави в міжнародних відносинах, які визначаються ст. 117 Конституції Італії, а саме політичні, економічні, соціальні і культурні зв'язки із зарубіжними країнами та відносини з іншими державами й міжнародними організаціями. Відповідно до директив ЄС МЗС є виразником позиції Італії при про-

веденні спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, як це передбачено у Договорі про Європейський Союз, і в зовнішній економічній політиці Європейського Союзу, Європейських співтовариств і Євратому. МЗС співпрацює з міжнародними організаціями з метою розвитку ефективного співробітництва на багатосторонньому рівні, міграції та захисту прав італійців за кордоном. За посадою міністр закордонних справ входить до складу Вищої ради оборони Італії. Його колегою по цьому органу є міністр оборони, який несе відповідальність за управління військової та цивільної оборони та створення ієрархії та дисципліни в армії. Міністерство внутрішніх справ Італії (італ. Ministero Dell'Interno) - орган, що представляє внутрішню політику Італії, піклується про безпеку і запобігання неправомірним діям.

Міністерство юстиції Італії здійснює виконавчий нагляд як за умовами у державних в'язницях, так і станом у них ув'язнених через національну пенітенціарну систему, відповідає за видачу посібників уразливим верствам населення з визначеного спектра питань, сприяє усиновленню, консулює президента країни з питань помилування тощо [36].

Група економічних міністерств представлена міністерством економіки та фінансів, а також міністерством економічного розвитку, яке регулює виробництво, економічну діяльність, енергетику і використання мінеральних ресурсів, відповідає за сферу телекомунікації, справи споживачів, туризм, інтернаціоналізацію і створення стимулів для розвитку бізнесу [37].

6. Судова влада в системі державного управління

6.1. "Судова революція" в країні

Статус судової влади в Італії завжди був авторитетним. Значення судової системи особливо підвищилося в останні роки, коли органам з охорони правопорядку вдалося досягти успіхів у боротьбі із терористичними силами, а також з мафією. Італійська мафія та корумповані структури влади тривалий час були тісно пов'язані між собою, а деякі відомі політичні діячі протягом багатьох років таємно підтримували керівників злочинного світу. Саме через це у 1980-1990-ті рр. в Італії розпочалася рішуча боротьба з корупцією в громадських та бізнес-структурах, яка завдала значного удару по підпільних злочинних угрупованнях [38]. Це був переломний момент для Італії, оскільки мало бути визначено, хто буде головною силою в державі влада чи мафія. Цим можна пояснити успіхи італійської поліції у викритті та затриманні керівників мафіозних угруповань, які втрачали своїх заступників в органах влади.

Значного удару по розгалуженій корумпованій системі було завдано в результаті операції "Чисті руки", під час якої до списків слідчих потрапило близько 20 тис. імен. У період з лютого 1992 по травень 1994 р. за звинуваченням у хабарництві було арештовано близько 4 тис. осіб, понад 1000 отримали виклик до суду. Серед них - 536 депутатів та сенаторів (із загальної кількості 945 осіб). З цієї причини в листопаді 1993 р. був послаблений імунітет парламентарів від судових розслідувань. Слідчі органи отримали право допитувати будь-якого члена парламенту без спеціального дозволу палати депутатів чи сенату. Однак арешт парламентаря, якого підозрювали в порушенні закону, обшук його житла, прослуховування телефонних розмов залишалися все ще неможливими без спеціального рішення палати депутатів чи сенату.

У результаті такої "судової революції" в Італії під слідство потрапили колишні прем'єри, міністри, керівники політичних партій, які відігравали значну роль у політичному житті країни. За ґрати потрапили банкіри та підприємці. У відставку пішли мери Риму, Неаполя, Мілана та інших міст. Під час "судової революції" із влади пішли корумповані чиновники, відбувся розпад правлячої верхівки. В подальшому змінилося співвідношення політичних сил. Низка партій завершили своє політичне існування [39].

У стратегічному вимірі операція "Чисті руки" сприяла падінню режиму Першої республіки та поклала початок Другої республіки із суттєвим оздоровленням ціннісних орієнтирів суспільства. Під тиском громадськості Конституційний суд 16 січня 1993 р. прийняв такі рішення: якщо до квітня парламент не внесе змін до виборчої системи, то питання доцільності пропорційного представництва в парламенті буде розглянуте на загальнонаціональному референдумі. В квітні 1993 р. такий референдум відбувся і понад 80% італійців висловилися за зміну виборчо-

го закону, а також за проведення низки інших реформ. На доповнення до цього понад 90% учасників референдуму підтримали нову систему фінансування політичних партій, що, на думку авторів закону, дасть змогу політикам позбавитися спокус брати гроші на свою діяльність від представників бізнесу та мафії [40].

Беручи до уваги результати референдуму, влітку 1993 р. парламент вніс суттєві зміни до пропорційної виборчої системи, яка діяла в Італії протягом післявоєнного періоду. Якщо раніше кожна партія отримувала парламентські мандати відповідно до кількості голосів, які виборці віддавали їй партійним спискам по країні в цілому, то новий закон передбачав боротьбу кандидатів за особисту перемогу в кожному окремо взятому виборчому окрузі. Інакше кажучи, до парламенту мав бути обраний той представник, який отримає хоч на один голос більше, ніж його супротивник. І лише 25% мандатів до сенату та палату депутатів розподілялися партіями за попередньою схемою. При цьому мандати вже отримували лише ті партії, які могли подолати 4%-й виборчий бар'єр. Нове регулювання виборчої системи мало перешкодити проходженню дрібних об'єднань та організацій до вищих органів державної влади, що, у свою чергу, мало сприяти політичній стабільності в країні.

6.2. Судові органи. Здійснення судової влади

У конституції 1947 р. проголошувалося, що магістратура (судді, прокурори, слідчі та ін.) утворюють автономне і незалежне від будь-якої влади утворення. Як зазначається в ст. 104 конституції Італії, "магістратура має автономний й незалежний від усякої влади статус" [41]. До магістратури входять судді та прокурори. Всі призначення членів магістратури на посади, їх переміщення, підвищення та застосування до них дисциплінарних заходів відповідальності здійснюється лише Вищою радою магістратури, яку очолює президент.

До складу Вищої ради магістратури входять перший голова і прокурор Касаційного суду; дві третини інших членів обираються всіма суддями, а третина - парламентом на спільному засіданні палат з числа професорів права університетів та адвокатів, що мають щонайменше 15 років стажу роботи [42]. На посаду вони призначаються на 4 роки та не можуть бути переобрані на ту саму посаду відразу після завершення цього строку.

Вища рада магістратури - це своєрідний орган судового самоуправління, який отримав максимально широкі права у сфері управління юстицією переважно за рахунок звуження компетенції міністерства юстиції із цих питань [43]. До компетенції Вищої ради магістратури належить: прийом до складу магістратури, переведення на посади, підвищення й інші заходи, пов'язані зі статусом магістратів; призначення і відкликання почесних віце-преторів, світових суддів та їхніх заступників, а також членів спеціалізованих відділень, що не є магістратами; накладення дисциплінарних санкцій на магістратів і деякі інші функції.

У складній системі юридичних органів Італії особливе місце посідає Конституційний суд, діяльність якого регулює окремий розділ конституції [44]. Конституційний суд складається з 15 членів, обраних з числа суддів, професорів права університетів та адвокатів з 20-річним стажем роботи. Президент та парламент призначають по п'ять суддів. Касаційний суд обирає трьох суддів, Державна рада та Рахункова палата - по одному судді. Судді Конституційного суду призначаються на 9 років та можуть бути переобрані повторно. Конституційний суд розглядає суперечки щодо конституційності законів та актів, які мають силу закону, питання щодо розподілу компетенції між законодавчою та виконавчою владою, між державою та регіонами, між окремими областями, звинувачення проти президента та міністрів.

Наступний рівень судової системи Італії представлений загальними судами (цивільні і кримінальні справи) і спеціальними судами (адміністративна юстиція). В основу системи загальних судів покладено судовий округ, межі якого, як правило, не збігаються з існуючими адміністративно-територіальними одиницями. Елементом судової системи виступають консиліратори (мирові судді), які відповідають за розгляд дрібних цивільних справ. Позиція мирового судді є безоплатною та не вимагає юридичного утворення. Далі йдуть претори, які розглядають апеляції на рішення консиліраторів і цивільні справи у якості перша інстанція. Вони також розглядають кримінальні справи, відповідно до яких покарання не перевищує трьох років позбавлення волі. Усього в країні існує близько 1 тис. преторів.

Апеляції на рішення преторів розглядаються в трибуналах, яких у країні близько 150. До складу кожного трибуналу входить три судді, а також суд присяжних, який розглядає великий спектр кримінальних справ. Рішення в таких судах виносяться двома професійними і шістьма непрофесійними ("народними") судьями, а вирок по справі - простою більшістю голосів [45]. Апеляційні суди Італії, які засідають у складі п'яти осіб, розглядають цивільні і кримінальні справи, що надходять із трибуналів.

Вищим судом у системі загальних судів є Касаційний суд. До його функцій належить забезпечення єдності судової практики, розгляд суперечок щодо розподілу компетенції між судами. Цей орган є касаційною інстанцією у справах, розглянутих апеляційними судами. У кожній справі рішення приймає журі із семи суддів, а особливо складні справи можуть розглядатися в об'єднаних парламентах у складі 15 суддів. Спеціальна (адміністративна) юстиція виступає самостійною галуззю. Вона поділяється на дві підсистеми: загальні адміністративні суди на чолі з Державною радою та спеціальні, очолювані Рахунковою палатою.

Судочинством на місцях здійснюють професіонали, які пройшли спеціальну підготовку. Успішні кандидати, молоді випускники юридичних факультетів можуть сподіватися на поступове просування по службі і заняття більш високих посад. Протягом своєї професійної кар'єри вони по черзі здійснюють судочинство, відіграють роль обвинувачів або виконавців закону. Вища рада магістратури регулює норми судочинства і здійснює призначення суддів та їх переміщення по службі, тоді як міністерство юстиції зберігає контроль за призначеннями і підвищеннями на посаді.

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Ревізійна палата Італії, яка заснована в 1862 р., є вищою ревізійною установою Італії. За своєю суттю, це судовий орган, який наділений функціями фінансового контролю, що здійснюється неупереджено, незалежно та автономно, а також судовими функціями, покладеними на Палату щодо сфери ведення державної облікової документації та цивільних, військових і ветеранських пенсій [46].

Члени Палати призначаються президентом республіки і мають статус, подібний до статусу суддів з цивільних та кримінальних справ, якими передбачається їхня цілковита незалежність, з тією різницею, що радники Палати та посадові особи вищого рангу можуть усуватися зі своїх посад тільки за рекомендацією спеціального комітету, який складається з голів та заступників голів Палати депутатів і сенату республіки.

Відповідно до конституції Ревізійна палата Італії дає попередню експертну оцінку законам і основним урядовим нормативним актам, в тому числі і нефінансовим законопроектам, а згодом перевіряє, як контролюється й регулюється державний бюджет. Утім, основне доконституційне законодавство (від 1934 р. з наступними поправками) продовжує вимагати тривалої перевірки, що складається з попереднього (ап'юріорного) або ретроспективного (постеріорного) підтвердження законності й відповідності вимогам права великої кількості окремих постанов або платіжних доручень.

Що стосується державних доходів, то Ревізійна палата відповідає лише за загальний нагляд за правильністю й безперервністю їх збирання, однак основна перевірка стосується діяльності завідувачів фінансовими відділами. Очікується, що в майбутньому згідно з конституційними принципами функції Ревізійної палати буде поширено на перевірку якості управлінської діяльності уряду у сфері державних надходжень і видатків.

Нині ревізії Палати згідно зі спеціальним законом, виданим у 1971 р., ґрунтуються на документах, а в разі необхідності - на відвіданнях установ, що перевіряються. Суперечки, що виникають унаслідок передання Ревізійною палатою формальних результатів спостережень адміністративним органам, вирішуються у разі незгоди останніх Контрольною колегією Палати за участю представників зацікавленого органу. Однак Рада міністрів може формально вимагати дозволу на здійснення витрат, не дозволених колегією (щодо статей, що підлягають попередньому контролю). У таких випадках Ревізійна палата періодично інформує парламент про дії уряду. Але й без цього рішення колегії є остаточними і не можуть нехтуватися Кабінетом, якщо відхилений акт являє собою порушення бюджетного законодавства.

Підтвердження законності та правильності державних видатків здійснюється центральними та периферійними ревізійними управліннями. Перевірка провадиться на основі записів, що ведуться Палатою (засіб превентивного контролю), яка, крім того, має право користуватися матеріалами внутрішнього контролю та ревізійних управлінь, що діють у складі уряду.

У сучасній практиці звіти Ревізійної палати парламентові не обмежуються вивченням відповідності вимогам права, а охоплюють значно ширші ділянки, включаючи проведення експертизи правильності управління. Ця практика є останньою стадією тривалої еволюції Палати у сфері нагляду за контролем і регулюванням бюджетних і позабюджетних коштів.

Формально щорічна загальна доповідь, яка подається урядом у травні, вивчається на сесії об'єднаних колегій Палати за обов'язкової присутності генерального прокурора. Рішення Палати щодо відповідності доповіді вимогам закону і долучений річний звіт разом із зауваженнями стосовно державного управління передаються (у червні) безпосередньо парламентові, як того вимагає Конституція.

Нова тенденція ухвалення останніх законів є наслідком норм, установлених у рамках загальноєвропейської політики для зовнішніх перевірок якості управління в державному відомстві, відповідальному за втручання у ринок сільського господарства. Фактично Палаті доручено перевіряти ефективність, результативність та економічність діяльності відомств, з'ясовувати й доповідати парламентові, чи є управління досить якісною інституцією [47].

Управління фінансовою діяльністю в субсидованих державою органах перевіряється спеціальною колегією Палати, як це зазначено у законах, що втілюють принципи, закладені конституцією. До цієї категорії належить низка важливих органів і основних державних холдингових компаній, що діють у різних галузях. Результати ревізій щорічно доповідаються Палатою парламентові з урахуванням річних доповідей та будь-якої додаткової актуальної інформації. Якість управління вивчається не тільки з погляду критеріїв відповідності вимогам законодавства. До уваги беруться також ефективність та результативність. Палата формально може проголосити незаконними дії будь-якого органу в конкретних аспектах його діяльності. Такі рішення передаються відповідальному органу, а також міністрові, якому він підпорядкований, і парламенту.

Чотири області (Сицилія, Сардинія, Фріулі-Венеція-Джулія і Трентіно-Альто Адідже) наділені широкою автономією. Обласні колегії Палати відповідають за здійснення попередніх та звичайних перевірок у справах, що стосуються місцевої влади та цивільних державних службовців. Використані процедури проведення попередніх і звичайних ревізій такі самі, що й для перевірки якості державного управління.

Щорічна доповідь колегій про результати такої роботи направляється обласним радам і національному парламентові. Щоразу, коли результатом ревізії є викриття збитків, завданих державі, генеральний прокурор запрошує відповідальних за них службовців, включаючи з міністрами Ради міністрів, до колегії Палати з відповідною юрисдикцією для виправлення фінансових наслідків їхніх дій або недогляду, на підставі яких висувається звинувачення.

Ревізійна палата є арбітром законності, а тому може також вивчати матеріально-правові аспекти суперечок та спірних питань. Крім того, Палата не залежить у своїх рішеннях від політичних партій. Коли йдеться про звітність, що підпадає під судову юрисдикцію Палати, ця процедура є необхідною, оскільки вона починається автоматично після подання відповідальними чиновниками своїх доповідей [48]. По суті, Палата є гарантом неупередженого застосування закону.

Судова функція Палати є ширшою, ніж функція проведення попередніх і звичайних ревізій. Справи про відповідальність за будь-які завдані державі збитки, в яких під звинувачення потрапляють цивільні або військові державні службовці, а також державна адміністрація (навіть місцевого рівня включно з Радою міністрів), фактично передаються до суду генеральним прокурором. Типовою для італійської системи процедурою є, як уже зазначалося, перевірка Палатою усіх державних бухгалтерських і фінансових працівників і органів місцевої влади. У цьому разі Палата розглядає їхні річні звіти про контроль і регулювання грошового обігу в державі, розпоряджання цінностями та власністю у зв'язку з фінансовими операціями (збір та витрати). Подання доповідей (звинувачень) автоматично тягне за собою порушення судової справи.

Службовець, якого називають доповідачем, вивчає звинувачення та відповідну документацію. Коли в підсумковому звіті доповідача рекомендується звільнити відповідального чинов-

ника від покарання, голова колегії, зважаючи на думку генерального прокурора, може підтримати таку пропозицію. У противному разі справа передається для винесення рішення колегією із залученням до процесу генерального прокурора. Генеральний прокурор та сторони у справі можуть оскаржувати рішення звичайних колегій про питання обліку й звітності перед Об'єднаними колегіями Палати. Справи, що стосуються цивільних, військових та ветеранських пенсій, віднесено до юрисдикції Ревізійної палати. Деякі спірні питання стосуються права на отримання пенсій, інші - розмірів пенсії. В останніх випадках генеральна прокуратура в інтересах законності може розпочати судову справу. Ще однією гарантією незалежності Ревізійної палати є її право розглядати всі справи, пов'язані із працевлаштуванням її магістратів та апарату.

Для сприяння законодавчій роботі парламенту Ревізійна палата згідно із законом повинна давати висновки щодо всіх правових пропозицій, пов'язаних з її функціями. Ці висновки формулюються Генеральною асамблеєю з питань контролю і судовими колегіями Ревізійної палати.

8. Державна служба

В Італії існує добре налагоджений і відрегульований державний і адміністративний апарат, ефективність якого, як правило, не залежить від зміни влади.

Хоча формально всі, хто працює в державному секторі, могли б визнаватися державними службовцями, на практиці існує досить чітке розмежування між працівниками державних підприємств і службовцями. Правовий статус останніх регулюється спеціальними нормативними актами. Зокрема, в конституції зазначено, що до державних службовців належать тільки ті, хто працює в системі державної адміністрації. Саме конституція і є основним актом, що визначає роль і місце державних службовців у системі адміністративно-правових інститутів. Згідно з конституцією державні службовці перебувають виключно на службі народу.

В Італії чітко розмежовують політичні та чиновницькі посади на державній службі [49]. Так, міністри, віце-міністри, їх радники - це пости політичні, і тому вони підлягають зміні разом з урядом. Більш низькі посади - це і є посадами, власне службовців, які теоретично повинні бути аполітичними; їх становище відносно стабільне, оскільки їх звільняють тільки за певних умов.

Таким чином, в Італії державна служба і політична влада відокремлені одна від одної, хоча призначення чиновників найвищого рівня здійснюється політичним керівництвом. Правда, хоча в кожному конкретному відомстві бюрократична процедура формально підпорядковується міністру, на практиці вона нерідко відіграє самостійну роль, оскільки на пост міністра звичайно призначається політична особистість, а не фахівець в тій чи іншій галузі. Він не може проявляти самостійності без своїх радників з апарату, які демонструють професійну майстерність та володіють спеціальними знаннями. Іноді бюрократичний апарат навіть підштовхує міністра діяти в потрібному йому напрямі, справляючи вплив на процес прийняття рішень. Крім того, бюрократія має можливість наповнювати конкретним змістом закони, які схвалені парламентом у найзагальніших рисах. У разі необхідності використовуються також різні відстрочки, посилення на відсутність порядку застосування й інші методи зволікань.

Державні службовці поділяються на постійних (або кадрових), яких у загальній кількості службовців приблизно три чверті, і непостійних (або службовців за згодою), що становлять чверть усього персоналу працівників державного апарату. Всі кадрові службовці, тобто чиновники, поділяються на п'ять груп: адміністратори, фахівці, виконавчий, допоміжний і спеціальний склади.

До адміністраторів відносять чиновників-керівників з адміністративними функціями. До фахівців належить цілий ряд найрізноманітніших службовців: науковці, інженерно-технічний склад, експерти, перекладачі, землевпорядники, консультанти, бібліотечні службовці, бухгалтери, тощо. До виконавчого складу належать помічники, діловоди, інспектори, господарські, складські та інші службовці, до допоміжного - реєстратори, техніки, охоронці, дрібні службовці за дорученням. У спеціальний склад включені деякі категорії периферійних службовців трьох міністерств - внутрішніх справ, фінансів і казначейства: начальники спецслужб, інспектори, наглядачі, ревізори та ін.

Кадрові службовці отримують чини за класами. В цілому для службовців встановлено 8 рівнів професійної кваліфікації [50]. Для заняття посад, які відповідають п'ятому чи шостому рівню, необхідний диплом про середню освіту. Для сьомого та восьмого рівнів потрібен як мінімум диплом про вищу освіту. Крім того, для працівників керівної ланки передбачено ще три рівні - перший, середній і вищий.

Конституцією закріплено рівне право громадян обох статей на рівних умовах обіймати посади на державній службі і займати виборні посади. Проте конституція припускає обмеження права належності до політичних партій для суддів, кадрових військових діючої служби, посадових осіб і агентів поліції, дипломатів і консульських представників за кордоном.

Заміщення посад державних службовців відбувається або шляхом призначення на розсуд адміністрації, або в результаті конкурсів, на яких вивчаються документи кандидатів, проводяться співбесіди і нерідко іспити [51]. Як і в багатьох інших країнах, в Італії відомства самостійно проводять набір своїх службовців. У міністерствах, наприклад, для кожного іспиту створюються власні екзаменаційні комісії.

Конкурсні іспити, адаптовані до програм відповідних факультетів університету, проводяться письмово та усно. Письмові іспити застосовуються переважно до адміністративного і виконавчого складів державних службовців, а усні - до фахівців. Майже для всіх основних складів чиновників велика частина іспитів пов'язана із правовими науками. Що стосується місцевих органів влади, то більшість службовців нижчої ланки потрапляє в них безпосередньо після закінчення середньої школи, але вже із самого початку роботи вони проходять підготовку, орієнтовану на практичну діяльність. Як правило, керівні кадри, як і раніше, призначаються з числа тих працівників, хто починав свою кар'єру в місцевих органах управління.

У кожному міністерстві функціонує так звана Адміністративна рада, що складається з начальників управлінь міністерства і очолюється статс-секретарем або міністром. Ця колегія, яка скликається не рідше від одного разу на місяць, вирішує кадрові питання і питання формування структури штатів по управліннях, приймає рішення з конкурсного відбору на вакантні посади (зазвичай вирішується питання про вибір одного з трьох перших, що пройшли за конкурсом). Рішення приймаються більшістю голосів. Додатковим завданням Адміністративної ради міністерств є підтримка ініціативи співробітників цього відомства. З цією метою особам, які вносять ініціативні пропозиції, видаються за постановою Ради так звані стимулюючі премії.

У законі про державну службу від 29 березня 1983 р. визначені "якості", якими повинен володіти будь-який державний чиновник: вірність нації, виконання своїх функцій неупереджено і виключно в загальних інтересах, дотримання службової таємниці і підпорядкованості [52]. До службовців та їх керівників, які нехтують своїми обов'язками, можуть застосовуватися різні дисциплінарні санкції. У разі ж належного виконання своїх функцій службовці мають право на збереження робочого місця та просування по службі.

Державний службовець не має права отримувати інші доходи, крім зарплати у певній установі. Сумісництво, як правило, не дозволяється (виняток робиться для викладачів університетів, наукових працівників, лікарів та представників деяких інших спеціальностей).

9. Система професійного навчання державних службовців

Хоча для заняття більшості посад вистачає університетського диплому, після свого призначення чиновник повинен пройти професійну підготовку. З цією метою в низці вишів в останні роки створені факультети післядипломної підготовки управлінського персоналу. Крім того, підвищення їх професійної кваліфікації кадрів державного апарату здійснюється на курсах, організованих Національною школою державного управління (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione - SSPA), яка підзвітна Раді міністрів Італії [53].

Будучи головним центром підготовки та перепідготовки кадрів державного управлінського апарату, Національна школа координує роботу галузевих шкіл і курсів, а також організовує прикладні дослідження в галузі управління. Навчання у Національній школі триває 2-3 роки. Головні предмети - політичні та адміністративні науки. У навчанні чиновників, що мають досвід з практичної роботи, велике місце займає вивчення зарубіжного досвіду, ознайомлення з уп-

равлінськими проблемами та методами їх вирішення за допомогою останніх досягнень науково-технічного прогресу. Підготовка, що здійснюється Національною школою, передбачає, крім навчальної та дослідницької діяльності, стажування в інших італійських адміністраціях, міжнародних організаціях та установах, громадських та приватних компаніях та інститутах.

Навчання в Національній школі є престижним для кандидатів на заміщення посад в державних органах влади, оскільки після її закінчення випускники можуть відразу посісти посаду вищого рангу. Основна програма Національної школи поєднує теоретичну підготовку - в основному в організаційній соціології - та практичне навчання, пов'язане з вирішенням великої кількості практичних проблем. Після закінчення Національної школи студенти повинні скласти підсумковий іспит. Залежно від його результату випускник може обрати майбутнє місце роботи. Подати заявку на навчання можуть студенти, представники італійського чи іноземного уряду або керівники приватного сектору. Національна школа активно сприяє створенню командного духу в рамках основних навчальних програм. Випускники Національної школи створили асоціацію, метою якої є поширення інновацій у державному управлінні. Крім того, навчальний процес у цьому закладі включає не лише підготовку кадрів, а й проведення практичних досліджень із партнерськими інститутами як в Італії, так і за кордоном.

Національна школа відіграє стратегічну роль у процесі модернізації італійської державної служби, готуючи стратегічні ініціативи з підготовки кадрів для вищого корпусу державних службовців та посадових осіб [54]. З цією метою Національна школа видає щорічні програми із визначенням основних освітніх цілей і найважливіших навчальних проектів, які вона планує розвивати в наступному році. На базі Національної школи були створені центри, до роботи яких можуть долучатися протягом всього року державні службовці із різних інституцій. Такий центр слугує місцем навчання та аналізу існуючих проблем у сфері державного управління, а також платформою для обговорення нових ініціатив у галузі підготовки державних службовців.

Часто чиновники управлінських структур економічного спрямування вдосконалюють свої знання в загальнонаціональних державно-приватних центрах перепідготовки управлінських кадрів. Таким центром є, наприклад, заснований у 1952 р. у Турині Інститут післядипломної підготовки організаторів виробництва. Цей інститут є великим навчальним і дослідницьким центром з проблем управління виробництвом. Диплом Інституту післядипломної підготовки або здобутий після навчання вчений ступінь відкривають широкі можливості для заняття високих посад у державному апараті.

Підготовка державних службовців в Італії здійснюється в рамках урядової директиви 2001 р., яка вимагає запровадження безперервного навчання з метою стимулювання якісних змін у сфері державних послуг. Сьогодні навчання, яке проходить державний службовець, має бути зазначене в його резюме та опубліковане у міжвідомчій базі даних. В таких умовах керівництво державних органів влади має додаткові стимули для заохочення своїх співробітників до проходження навчання.

Задля вивчення методології управління та вирішення проблем, пов'язаних з виконавчими діями інших інституцій, керівництво має право перервати роботу в державному органі та отримати нові знання і навички в приватному секторі чи в міжнародній організації. Крім того, керівники середньої ланки можуть долучатися до спільних науково-прикладних досліджень у рамках планів та програм, що реалізуються на базі Національної школи державного управління. Все це покликане стимулювати мобільність, покращувати якість підготовки державних службовців, що загалом справлятиме безпосередній вплив на позитивні трансформації в середині суспільства та модернізацію державної служби.

10. Основні тенденції до модернізації державного управління

Комплексна модернізація державного управління розпочалася в Італії в 1990-ті рр. Започаткував цей процес указ Ради міністрів 1993 р., в якому проголошувалося прагнення уряду повністю оновити роботу державних органів влади. В подальшому реформування було розподілено на три умовних етапи, на кожному з яких були запроваджені структурні зміни функціонування державного апарату.

Перший етап умовно обмежується періодом з 1993 по 1998 р. У законодавчому порядку було передбачено введення контрактної системи для певної квоти працівників державних органів влади, яка передбачала використання "цивільно-правового договору" як основи для прийому на роботу державного службовця. Відбувалася так звана "приватизація" державної служби, яка спочатку поширювалася на всіх державних службовців, крім вищої ланки керівництва. Призначення на вищі посади залишалися на той час прерогативою міністрів.

На другому етапі, який тривав з 1998 р. по 2002 р., підбір керівництва на основі трудового договору починає поступово застосовуватися і для вищої ланки працівників. При оформленні на роботу кандидати мали підписувати контракти із визначенням основних функцій та заробітної плати. У процесі реформи була створена база даних міжвідомчої управлінської структури. Передбачалося, що ця база даних міститиме інформацію про всіх керівників, а також вакансії в режимі он-лайн, які є відкритими у державних органах влади. Всі ці заходи були покликані підвищити мобільність у державних органах влади і надати процесу підбору персона більшої відкритості.

На третьому етапі реформ державної служби, який розпочався в жовтні 2002 р., призначення та функції першої ланки державних службовців визначалися одним указом (одностороннім публічним актом). У цьому акті визначався строк договору, який, як правило, обмежувався трьома роками роботи. Потужності бази даних міжвідомчої управлінської структури активно використовувалися і надалі.

Крім введення контрактної системи для державних службовців, у 1990-ті рр. відбулося розширення нормативно-правових актів, які регулюють статус державних службовців. Нове регулювання визначається широким спектром нормативно-правових актів, які включають законодавчі акти № 29/93, 247/93, 470/93 і 546/93, закони № 59/97, № 127/97, законодавчі декрети № 396/197 та 80/98, закон № 50/99). Зазначений спектр законодавства передбачає, з одного боку, застосування цивільно-правових норм до державних службовців, з другого - регулювання трудових відносин у рамках колективних договорів та індивідуальних контрактів [55]. Крім того, на законодавчому рівні було регламентовано порядок набору на державну службу, який був представлений у базі даних міжвідомчої управлінської структури, і питання стосовно відповідальності державних службовців та відповідностей посад.

Для визначення зарплати за посадою в бюджетних установах була запроваджена детальна тарифікація, у зв'язку з чим у системі державного управління Італії сформувалося 60 тарифних розрядів. В основу тарифікації була покладена сукупність цілої низки умов: потреба в спеціальних знаннях, необхідність тривалого вдосконалення на певній роботі, державна важливість посту, ступінь його відповідальності тощо. З урахуванням вислуги років службовцям кожні два роки збільшувалися додаткові виплати, починаючи з 8%, а потім - на 2,5% (у результаті чого протягом 16 років зарплата збільшується на 64%). Пенсія за вислугу років виплачується після досягнення 60-річного віку і не повинна перевищувати 72% від останнього заробітку [56].

Модернізація державної служби в Італії стосувалася не лише змістового наповнення, а й основних акторів, які відповідають за кадрову політику в державі. Найбільш важливим рішенням стало створення спеціального департаменту державного управління (Dipartimento della Funzione Pubblica) при Раді міністрів Італії. Цей орган був покликаний вести реєстр службовців державних і міжнародних організацій, координувати управлінську діяльність і здійснювати контроль за її ефективністю. Цей департамент визначає також потреби в кадрах для державної служби і планує їх підбір. Керівник департаменту державного управління прирівнюється за статусом до міністра з державного управління.

Структурно департамент державного управління складається із трьох підрозділів, які мають власну сферу відповідальності [57]. Перший відділ персоналу в державному секторі відповідає за загальне планування підбору персоналу на рівні центрального уряду, координацію мобільності в рамках державного сектору, а також за поліпшення умов роботи в державному секторі в цілому. Другий підрозділ - навчання персоналу державного сектору - несе відповідальність за підготовку людських ресурсів у державному секторі, а також за управління і контроль роботи агентств з підготовки кадрів, інших допоміжних органів, що надають послуги у сфері навчання. Великою частиною роботи цього департаменту є координація діяльності Національної школи державного управління. Третій відділ координує взаємовідносини з профспілками в

державному секторі і виступає інституцією з цивільно-правового обслуговування працівників державного сектору у співпраці із Координаційною агенцією з укладання контрактів у сфері державної служби (італ. - Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile del Pubblico Impiego). Агенція наділена функціями ексклюзивного представництва всіх організацій державного сектору (центрального уряду, а також регіональні і місцеві органи влади) у переговорах із профспілками. Від імені всіх державних установ вона веде переговори із профспілками щодо національних трудових договорів, а потім забезпечує їх однакове впровадження по всій країні.

В останні роки в Італії проводяться спеціальні розслідування щодо виявлення недоліків у роботі чиновників. Введені новачі не сприяли кардинальній зміні функціонування державного апарату. Тому в громадській думці Італії утвердилось переконання в необхідності перебудови всього державного апарату з метою надання йому вищої ефективності та демократичності.

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Досвід Італії в організації системи державного управління є корисним для України з погляду як загальностратегічного планування, так і впровадження окремих реформ практичного спрямування. В період, коли для України питання конституційної реформи набуває особливої актуальності [58], досвід Італії може стати практичним орієнтиром для роботи Конституційної асамблеї, яка створена з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму [59].

На рівні стратегічно-концептуального оформлення варто акцентувати увагу на стабільності конституції Італії, яка визначає основні принципи та підходи до регулювання взаємодії основних акторів політичного процесу. Незважаючи на структурні реформи системи управління та перехід до Другої республіки в 1990-ті рр., положення конституції та статус державних органів влади залишалися незмінними. Внесені поправки в 2001 р. не змінили базові принципи Основного закону країни, а лише запровадили більш ефективний поділ влади між центральною владою, регіонами та іншими територіальними одиницями відповідно до федерального принципу.

У контексті посилення децентралізації у взаємодії між центральними, регіональними та місцевими органами влади для України становить інтерес практика адміністративно-територіального поділу в Італії. Враховуючи культурно-історичний рівень розвитку регіонів, в Італії поряд із 15 звичайними регіонами 5 найбільш економічно розвинених регіонів отримали ширшу автономію, яка дає їм змогу більш незалежно від центрального уряду реалізовувати стратегію розвитку власних адміністративно-територіальних одиниць.

Успіх модернізації державної служби в Італії можна пояснити не лише практичними реформами в цій сфері, а й комплексним оновленням ціннісних орієнтирів італійського суспільства. В цьому контексті варто відзначити реформування не лише державної служби, а й судової влади та органів охорони правопорядку, які розпочали активну боротьбу з корупцією в державних та бізнесових структурах. Під час операції "Чисті руки", яка була реалізована на початку 1990-х рр., великих втрат зазнала розгалужена корумпована система в органах влади. Зокрема, було затримано керівників мафіозних угруповань по всій країні, до списків слідчих потрапило майже 20 тис. імен, у тому числі і парламентарі, колишні прем'єри, міністри, керівники політичних партій, банкіри, підприємці, які відігравали значну роль у політичному житті країни. У стратегічному вимірі операція "Чисті руки" сприяла падінню режиму Першої республіки та започаткувала оновлену Другу республіку.

Незважаючи на те, що державна служба в Італії потребує подальших реформ, Італії вдалося створити добре налагоджений і відрегульований державний і адміністративний апарат, ефективність якого, як правило, не залежить від зміни влади. Проведені реформи в контексті модернізації державної служби сприяли мобільності державних службовців, більшій прозорості в процесі підбору персоналу, підвищенню прозорості при оголошенні конкурсів на заміщення посад, покращенню оплати праці державних службовців. Все це позитивно позначилося на структурних змінах, що проводяться в країні на всіх рівнях.

Список використаних джерел

1. http://www.focusmm.com/italy/itdemg_1.htm
2. http://www.searo.who.int/linkfiles/stipend_rates_and_travel_related_information_italy.pdf
3. <http://www.nalogi.ru/faq/detail.php?ID=1536240>
4. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16536787>
5. <http://be5.biz/pravo/kieg/34.htm>
6. <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/italy.htm>
7. http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
8. http://www.unicreditreviews.eu/uploads/03_ferri_ing_201-236.pdf
9. <http://www.comuniverso.it/index.cfm?Metropolitan%20areas&menu=560>
10. http://www.unicreditreviews.eu/uploads/03_ferri_ing_201-236.pdf
11. <http://www.promoitalia.ru/data/files/docs/4.pdf>
12. <http://www.comuniverso.it/index.cfm?Municipalities%20from%201861%20to%20today&menu=12>
13. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/297474/Italy#>
14. <http://www.pe-a.ru/It/It-Structure.php>
15. http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/ita/3095.html
16. <http://svit.ukrinform.ua/Italy/italy.php?menu=state>
17. <http://evcppk.ru/gosudarstvennoe-upravlenie-i-gosudarstvennaya-sluzhba/3629-vysshie-organy-zakonodatelnoj-vlasti-italii.html>
18. <http://www.justlanded.com/english/Italy/Articles/Culture/Government-in-Italy>
19. http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/italy/italy-old-r.htm
20. <http://pravouch.com/page/strashunkpzg/ist/ist-1--idz-ax263--nf-13.html>
21. <http://www.gazzettaufficiale.it/>
22. <http://www.senato.it/lavori/21417/21678/27735/genpagspalla.htm>
23. <http://electionresources.org/it/>
24. <http://www.senato.it/english/business/28033/28039/genpagina.htm>
25. <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,547405,00.html>
26. http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=134&iar_id=124&as=2
27. <http://www.tessart.kiev.ua/gos233.htm>
28. <http://www.governo.it/Governo/Ministeri/index.html>
29. <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/lingue/en/en-nap-biografia.htm>
30. <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/attivita/attivita.htm>
31. http://www.italcult.ru/obshie_svedeniya_10.php
32. <http://www.governo.it/Governo/Ministeri/index.html>
33. <http://szags.chat.ru/guigszr/italia.htm>
34. <http://www.nao.org.uk/publications/0506/idoc.ashx?docid=08dcdd66-9893-47c0-9de8-e16d4c3d54f7&version=-1>
35. <http://www.esteri.it/MAE/EN/Ministero/>
36. <http://www.giustizia.it/giustizia/>
37. http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&id=2013693&idarea1=0&idarea2=0&idarea3=0&andor=AND§ionid=0&andorcat=AND&viewType=1&MvediT=1&showMenu=0&idmenu=470&idareaCalendario1=0&showCat=1&idarea4=0
38. http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=134&iar_id=124&as=2
39. <http://ukranews.com/ru/news/world/2012/03/19/66576>
40. <http://viperson.ru/wind.php?ID=631765&soch=1>
41. http://library.iapm.edu.ua/metod/1389-sudovi_syst.pdf
42. <http://textbooks.net.ua/content/view/3388/20/>
43. <http://vkksu.gov.ua/ua/news/6138/>
44. http://www.evropa.org.ua/country/italy/1_7.htm
45. http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=174%3A2011-12-15-13-07-14&catid=34%3A-6&Itemid=42&lang=ru
46. http://szags.chat.ru/guigszr/italia.htm#_Toc477885155

47. http://www.pravo.vuzlib.net/book_z906_page_21.html
48. <http://www.ach.gov.ru/ru/international/foreign/vofk/italy/>
49. http://szags.chat.ru/guigszr/italia.htm#_Toc477885159
50. <http://ebooks.narotama.ac.id/files/International%20Handbook%20on%20Civil%20Service%20Systems/Chapter%206%20The%20Civil%20Service%20In%20Italy.pdf>
51. <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/61/4/37890836.pdf>
52. http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf
53. <http://www.sspa.it/>
54. <http://www.simoneconcorsi.it/concorsinatto/k608.htm>
55. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023313.pdf>
56. <http://www.tessart.kiev.ua/gos250.htm>
57. <http://ebooks.narotama.ac.id/files/International%20Handbook%20on%20Civil%20Service%20Systems/Chapter%206%20The%20Civil%20Service%20In%20Italy.pdf>
58. <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/07/2/6967847/>
59. <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>

Корисні посилання

Законодавча влада:

<http://www.parlamento.it>
<http://www.senato.it>
<http://www.camera.it/>

Виконавча влада:

<http://www.governo.it/>
www.politicheagricole.it
<http://www.cnipa.gov.it/>
www.comunicazioni.it
www.beniculturali.it
www.difesa.it
www.minambiente.it
www.esteri.it
www.sanita.it
www.cittadinitalia.it
www.giustizia.it
www.minlavoro.it
www.istruzione.it
www.llpp.it
www.trasportinavigazione.it

Судова влада:

<http://www.cortecostituzionale.it>
<http://www.cortedicassazione.it>

Допоміжні органи:

www.dgt.tesoro.it
www.mclink.it
www.bancaditalia.it
www.italchambers.net
www.italytrade.it
www.italtrade.com/ice
www.simest.it
www.istat.it
www.borsaitalia.it
www.consob.it
www.agcm.it
www.ismea.it
www.inn.ingrm.it
www.cnel.it
www.enit.it
www.autorita.energia.it

КАНАДА



Передмова

1. Загальна характеристика держави
 2. Історія формування та традиції системи державного управління
 3. Територіальні рівні державного управління
 4. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць
 - 4.1. *Федеральний рівень*
 - 4.2. *Рівень провінцій*
 - 4.3. *Рівень територій*
 - 4.4. *Муніципальний рівень*
 5. Функції держави і державне управління
 6. Законодавча влада в системі державного управління
 - 6.1. *Склад та структура парламенту*
 - 6.2. *Повноваження та форми роботи парламенту*
 7. Виконавча влада в системі державного управління
 - 7.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 7.2. *Глава держави і державне управління*
 - 7.3. *Уряд і державне управління*
 8. Судова влада в системі державного управління
 - 8.1. *Здійснення судової влади*
 - 8.2. *Судові органи*
 9. Здійснення контролю в системі державного управління
 10. Державна служба
 11. Система професійного навчання державних службовців
 12. Основні тенденції модернізації державного управління
 - 12.1. *Реформування організаційної структури виконавчої влади*
 - 12.2. *Згорання урядових програм*
 - 12.3. *Реформування державної служби та кадрової політики*
 - 12.4. *Зміна бюджетного процесу*
 - 12.5. *Електронне врядування*
 - 12.6. *Результати реформи*
 13. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Рекомендовані електронні джерела

Передмова

До уваги читачів пропонується серія видань, присвячених зарубіжному досвіду державного управління. Видання підготовлено з метою узагальнення, систематизації та впровадження такого досвіду в практику державного управління, систему професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Становлення Української держави сьогодні відбувається відповідно до сучасних світових тенденцій розвитку демократичного врядування, входження в європейський адміністративний простір, орієнтації на підвищення якості державних послуг. Обов'язковою умовою формування демократичного врядування в Україні є розвиток публічного управління. Адже розвинута дієва система публічного управління, невід'ємною складовою якого є ефективне державне управління, є ознакою демократизму в державі.

Історичний розвиток державного управління зарубіжних країн свідчить про якісні зміни у впровадженні демократії, відкритості й прозорості в публічній сфері, принципу професіоналізму державної служби. Ці традиції започатковуються і в Україні.

Нині стратегічними національними інтересами України є питання відносин з Європейським Союзом, зокрема укладання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, включаючи створення "поглибленої і всеохопної" зони вільної торгівлі, оновлення та цілісності культурної політики, подолання негативних наслідків фінансово-економічної кризи, проведення масштабних економічних реформ, модернізації енергетичного сектору.

Підготовлена серія видань відкриває можливість для комплексного ознайомлення з державним устроєм, управлінською ієрархією, функціями держави і державного управління, функціонуванням основних гілок влади, здійсненням контролю, державною службою, професійним навчанням і тенденціями модернізації державного управління. Вивчення зарубіжного досвіду дасть змогу створити нову управлінську модель, прийнятну для України, сприятиме підвищенню ефективності державного управління.

1. Загальна характеристика держави

Канада - країна, що займає майже половину площі континенту Північна Америка, омивається Північним Льодовитим океаном на півночі та простягається від Атлантичного океану на сході до Тихого океану на заході. Тому девіз цієї країни: "A Mari Usque Ad Mare" (лат.) - "Від моря до моря". Це друга за площею країна світу після Росії (9 984 670 км²). Канада межує зі Сполученими Штатами Америки на півдні та північному заході (найдовший кордон у світі) та має морські кордони з Францією (о-ви Сен-П'єр і Мікелон) і Гренландією. Країна охоплює 6 часових поясів.

Територія, на якій зараз розташована Канада, була заселена її корінним населенням понад 25 тис. років тому. Починаючи з XV ст. британські й французькі експедиції спершу досліджували, а потім одночасно почали заселяти атлантичне узбережжя країни. Але в 1763 р., після семи років війни, Франція позбулася майже усіх своїх колоній у Північній Америці, включаючи Канаду. Після кількох конституційних конференцій 1 липня 1867 р. був підписаний Конституційний акт (Акт про Британську Північну Америку), який офіційно проголошував об'єднання трьох британських північноамериканських колоній (Канада - сучасні провінції Онтаріо і Квебек, Нова Шотія та Нью-Брансвік) у канадську конфедерацію та створення єдиного домініону під назвою "Канада". Після цього до Канади почали приєднуватися нові провінції та території, її територіальне розширення тривало більше століття. Парламент Великобританії 11 грудня 1931 р. затвердив Вестмінстерський статут, який надавав домініонам повну самостійність у вирішенні їх внутрішніх та зовнішніх питань та проголошував їх рівність з Великобританією. Так Канада отримала статус автономії від Об'єданого Королівства. А 17 квітня 1982 р. британським парламентом був прийнятий Закон про Канаду (Canada Act, 1982), який назавжди розірвав останні залишки конституційної та правової залежності Канади від Об'єданого Королівства. Консолідовані конституційні акти 1967 та 1987 рр. є основним законом сучасної Канади.

Сьогодні Канада за державним устроєм є федерацією у складі десяти провінцій і трьох територій, а за формою правління - парламентською демократією і конституційною монархією. Оскільки Канада входить до Британської Співдружності, главою держави є Королева Єлизавета II. У Канаді її представляє Генерал-губернатор пані Мікаель Жан (з 2005 р.). Керівництво державою здійснює голова уряду Прем'єр-міністр Канади, з 2006 р. цю посаду обіймає лідер консервативної партії пан Стівен Харпер. Законодавчу владу в країні здійснює двопалатний Парламент, який складається з Палати представників (виборні) та Сенату (призначені). День незалежності Канади відзначається 1 липня. Столиця Канади - місто Оттава.

За оцінками 2010 р. населення Канади становить приблизно 34,089 млн осіб [1]. Це багатомовна і багатокультурна країна, у якій на федеральному рівні визнано дві державні мови - англійську й французьку. Більше 9 млн канадців розмовляють французькою. Більшість населення країни проживає в її південній частині, 77 % канадців є жителями міст. Найбільші міста країни - Торонто (5,5 млн осіб), Монреаль (3,6 млн осіб), Ванкувер (2,1 млн осіб). Етнічні групи Канади: британці - 28%, французи - 23%, інші європейці - 15%, північноамериканські індіанці - 2%, інші (переважно азіати, африканці, араби) - 6%, змішаного походження - 26%. У Канаді нараховується понад 1 млн аборигенів (представників корінних народів). Виділяють три групи корінних народів - це так звані Перші нації (First Nations), метиси та інуїти або ескімоси. Їх статус регулюється окремим законом.

Будучи технологічно і промислово розвиненою країною, Канада має диверсифіковану ринкову економіку, яка значною мірою базується на багатих природних ресурсах країни і на торгівлі, насамперед зі Сполученими Штатами Америки, з якими Канада має давні й складні відносини. Вражаюче зростання виробничого, гірничодобувного секторів та сфери послуг, яке відбулося внаслідок спрямованих на лібералізацію економіки реформ 1990-х рр., перетворило майже повністю аграрну державу в переважно індустріальну. Канада є чистим експортером енергоресурсів, зокрема посідає восьме місце у світі серед країн-виробників нафти та є світовим лідером з видобутку урану. Країна є лідером з видобутку алмазів (друге місце), золота, нікелю, алюмінію, свинцю. Канада залишається вагомим постачальником сільськогосподарської продукції, особливо пшениці та зернових. За оцінками 2009 р. реальний ВВП країни становив 1,281 трлн дол. США, на душу населення припадало 38,025 дол. США [2]. А рівень державного безробіття в 2008 р. був найнижчим з 1974 р. і становив 5,8%, але внаслідок світової фінансової кризи зріс до 10% у 2009 р.

Канада є членом "великої вісімки", "великої двадцятки", НАТО, Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), Всесвітньої організації торгівлі (ВТО), Британської Співдружності, Франкофонії, Організації американських держав, Північноамериканської угоди про вільну торгівлю (НАФТА), Азіатсько-тихоокеанського економічного співробітництва, Організації Об'єднаних Націй.

2. Історія формування та традиції системи державного управління

Існуюча сьогодні система державного управління в Канаді почала формуватися ще у XVIII ст., коли під час підкорення Нової Франції в 1759-1760 рр. британські колонізатори почали насаджувати свої політичні інститути в регіоні Великих озер. Спочатку управління колоніями віддавалося у розпорядження призначеним губернаторам та лейтенант-губернаторам, яких підтримувала місцева еліта та багатії. У 1837 р. в Нижній та Верхній Канаді (нині - провінція Квебек) пройшли озброєні повстання проти цієї системи. Тому в 1840 р. з метою врегулювання місцевих конфліктів Британська влада відправила в Канаду Лорда Дурхема, який рекомендував застосувати концепцію "відповідального уряду", сформованого з представників партії, яка отримала більшість місць у вибраній Асамблеї. Принцип "відповідального уряду" згодом був закріплений в Конституційному акті 1867 р. (Акт про Британську Північну Америку). У 1875 р. Закон про Південно-західні території запровадив створення територіальних рад з 5-ти членів, призначених в Оттаві. Вони спочатку отримали контроль над сферами оподаткування та витрат, а потім і право створювати законодавство, яке регулює діяльність у межах території. У 1888 р. вони були перейменовані в законодавчі Асамблеї (North-West Territories Legislative Assembly) та стали виборним місцевими законодавчими органами, які на той час нараховували до 22 членів. У 1897 р. Оттава наділила території власними відповідальними урядами.

Парламентська система Канади відрізняється від британської тим, що Канада є федерацією з національним Парламентом та провінційними законодавчими органами. Законодавча влада розділена між федеральним та провінційними парламентами, які мають свої власні сфери відповідальності. Канада формувала свою федеральну систему за прикладом США, яка сприяє єдності держави і водночас дає змогу контролювати та самостійно врегульовувати питання на місцевому рівні [3].

3. Територіальні рівні державного управління

У сучасному контексті Канада - це федерація десяти провінцій, які разом із трьома територіями утворюють другу у світі за територією країну. Адміністративно-територіальний поділ Канади зображено на рис. 3.1. Головна різниця між "провінцією" і "територією" така: провінція отримує повноваження безпосередньо від Конституційного акта 1867 р., який надає першим більші права і повноваження ніж територіям, - останнім делегуються права і повноваження від федерального Уряду Канади.



Рис. 3.1. Адміністративно-територіальний поділ Канади

Громадяни Канади обирають представників, які будуть представляти їхні інтереси на різних рівнях: федеральному, провінційному або територіальному та муніципальному (місцевому).

Таблиця 3.1

Територія та населення провінцій та територій [4-6]

Назва провінції/території	Рік заснування	Столиця	Територія, км ²	Населення
Провінції				
Онтаріо	1867	Торонто	1,076,395	12,541,400
Квебек	1867	Квебек	1,542,056	7,598,100
Нова Шотландія	1867	Галіфакс	55,284	937,900
Нью-Брансвік	1867	Фредеріктон	72,908	752,000
Манітоба	1870	Вінніпег	647,797	1,177,600
Британська Колумбія	1871	Вікторія	944,735	4,254,500
Острів Принца Едварда	1873	Шарлоттаун	5,660	138,100
Альберта	1905	Едмонтон	661,848	3,256,800
Саскачеван	1905	Реджайна	651,036	994,100
Ньюфаундленд і Лабрадор	1949	Сент-Джонс	405,212	516,000
Території				
Північно-західні території	1870	Еллоунайф	1,346,106	42,800
Юкон	1898	Вайтхорс	482,443	31,200
Нунавут	1999	Ікалуїт	2,093,190	28,300

Конституція Канади гарантує різні сфери відповідальності для федерального Парламенту та провінційних законодавчих органів. Відповідно до Конституції Парламент має владу на територіях, але на практиці багато цієї влади віддається у самостійне розпорядження територій.

Діяльність місцевих муніципалітетів не окреслена в Кон-

ституції, але кожна провінція створює свої власні місцеві виборні органи та наділяє їх певним колом обов'язків. Парламент Канади розробляє законодавство для країни в цілому, тоді як законодавчі органи провінцій або територій створюють закони, які застосовуються тільки в межах відповідних провінцій та територій.

4. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

4.1. Федеральний рівень

Канадський федеральний Парламент складається з двох палат: Палати громад та Сенату. До його складу також входить Генерал-Губернатор, який представляє Королеву. Палата громад, членів якої обирає народ, відіграє лідируючу роль, а Сенат, члени якого призначаються за рекомендацією Прем'єр-міністра, пропонує альтернативні "тверезі думки" щодо законів. Обидві палати мають право законодавчої ініціативи, але Сенат не може представляти законопроекти щодо витрат публічних фінансів або оподаткування.

Прем'єр-Міністр та Кабінет (Уряд) завжди є членами тієї політичної партії, яка має більшість місць у Палаті громад. Сенатори також можуть бути членами Кабінету. Зазвичай в Уряд призначається Керівник Уряду в Сенаті, інші Сенатори також можуть входити до складу Уряду, якщо їх провінції не представлені в Кабінеті.

Відповідно до Конституції Канади до сфер компетенції федерального рівня належать громадянство, зовнішня політика, національна оборона, грошова політика, банківські та поштові послуги.

4.2. Рівень провінцій

Аналогом Парламенту на провінційному рівні є Легіслатура (Legislature). У деяких провінціях - це однопалатний законодавчий орган, який має назву Законодавча асамблея (Legislative Assembly), в інших - двопалатний парламент. Наприклад, в провінції Квебек Легіслатура складається із Законодавчої ради та Законодавчої асамблеї. До складу Легіслатур також входить Лейтенант-губернатор, який представляє Королеву на рівні провінцій. Спікер обирається шляхом таємного голосування членами Законодавчої асамблеї на першій сесії. Він проводить обговорення та слідкує за дотриманням протоколу. Як і на національному рівні, партія, яка отримала найбільшу кількість місць у Законодавчій асамблеї, формує місцевий уряд і стає правлячою. Інші партії утворюють опозицію, яка критикує діяльність уряду, пропонує удосконалення та представляє себе публіці як альтернативна правлячій партії сила.

Виконавча влада в кожній з провінцій формально належить Лейтенант-губернатору. Його призначає Генерал-губернатор строком на 5 років. Фінансове утримання цієї посади забезпечує федеральний уряд. Лейтенант-губернатор не має права бути членом жодної партії, а також віддавати перевагу будь-якій партії під час здійснення своєї діяльності. Хоча роль Лейтенант-губернатора є формальною, він має кілька обов'язків, а саме: відкриття і закриття сесій місцевого парламенту, а також офіційне надання королівського схвалення законодавчим актам, що були підтримані місцевим парламентом, та нормативно-правовим актам, що приймаються місцевим урядом, які без цього схвалення не можуть набути законного статусу [7].

Фактично виконавча влада в провінціях належить провінційним урядам. Як і на федеральному рівні прем'єр-міністр та кабінет провінції є членами політичної партії, яка має більшість в Асамблеї.

Сфери відповідальності провінцій були визначені Конституційним актом 1867 р. До них належать охорона здоров'я, охорона дитинства, муніципальне управління, муніципальний транспорт, праця, муніципальна власність, громадянські права та освіта.

4.3. Рівень територій

Відповідно до Конституції Канади території не мають повноважень управляти, тому офіційним керівником територіального уряду є Комісіонер, якого призначає федеральний уряд.

Однак останніми роками Комісіонер стає функціонально більш подібним до Лейтенант-Губернатора, він дає кінцеве схвалення законодавству, яке було прийняте Асамблеєю та залишає прийняття більшої частини рішень на розсуд виборним членам. Сфери компетенції територій та провінцій однакові.

У північно-західній території всі кандидати в депутати є незалежними. Урешті-решт, вибори не виграють певні партії, а отже, лідери партій не стають автоматично керівниками уряду. Замість цього вся Законодавча асамблея обирає Керівника Уряду, який потім призначає зі всіх членів Асамблеї членів Кабінету, який має назву "Виконавча Рада".

У Нунавуті члени Законодавчої асамблеї також не представляють політичні партії. Нунавутом управляє публічний уряд, який гарантує рівне представлення всім резидентам. У Законодавчій асамблеї Нунавута рішення досягаються шляхом консенсусу, хоча просто більшість - це все, що необхідно для прийняття закону. Члени Асамблеї, які не входять до складу кабінету, працюють як опозиція.

Законодавча асамблея Юкону більше подібна до провінційних Асамблей. Юкон адаптував партійну систему, відповідно до якої керівник уряду є лідером партії, яка має більшість місць в Асамблеї. Керівник уряду призначає міністрів кабінету з представників членів правлячої партії та разом з ними утворює уряд.

4.4. Муніципальний рівень

Жителі округів, малих та великих міст обирають представників, які будуть відповідати за муніципальне або місцеве врядування. Муніципальний уряд на рівні округу та його розвитку представляє Голова (керівник) та Рада (голова та радники); на рівні великих та малих міст - Мер (керівник) та Рада (мер та ольдермен (член міського управління) та/або радники). Рада є органом обраних представників, включаючи її керівника. Члени Ради можуть належати до політичних партій, але вони не представляють ці партії в той час, коли беруть участь у виборах.

Кожна Легіслатура провінції визначає сфери відповідальності місцевих урядів. До них може належати місцева пожежна безпека, поліцейські служби, бібліотеки, транспорт у межах муніципалітету або округу, боротьба зі шкідниками та інфекційними хворобами тощо. Муніципальні уряди можуть приймати власні нормативно-правові акти, які називаються "місцевими законами", дія яких буде поширюватися на ввірену їм територію [3; 6].

5. Функції держави і державне управління

Канадці часто використовують термін "уряд", коли мають на увазі все, що пов'язане з розробкою законів, збором податків, упровадженням в життя та контроль за виконанням законів та надання публічних послуг. Водночас у канадській парламентській системі поняття "уряд" має дуже обмежений специфічний зміст: це команда обраних представників, які мають підтримку більшості в Парламенті, відіграють керівну роль щодо розробки законів та відповідають за управління міністерствами, які виконують програми та надають послуги відповідно до цих законів. У цій системі термін "уряд" також може означати Кабінет Міністрів. У загальному розумінні, федеральний уряд виконує основні обов'язки у сферах, які впливають на всіх канадців, а саме національній безпеці, закордонній політиці та громадянстві. Урядові органи федерального рівня розташовані в канадській столиці місті Оттава [3].

Канада має репутацію країни, яка має одну з найбільш ефективних моделей державного управління. До її незаперечних переваг належать такі якості, як досить високий ступінь прозорості, що досягається через значний рівень відкритості інформації та її загальнодоступності завдяки постійно оновлюваним ресурсам мережі Інтернет; щорічна звітність усіх підрозділів державної служби про свою діяльність та фінансові витрати; постійне удосконалення системи державного управління, яке, однак, не супроводжується різкими ламаннями звичних схем та не дезорганізує функціональні системи в цілому; ефективна (та обов'язкова!) система постійного підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів та високий рівень соціальних гарантій, який підтримує високий престиж державної служби як місця роботи.

В Енциклопедії Канади зазначено, що загально визнаного визначення терміна "державне управління" (public administration) немає. Рамки предмета настільки широкі, що легше пояснити цей термін, ніж дати йому визначення. Державне управління є як полем вивчення, тобто дисципліною, так і полем для практичного застосування, тобто родом діяльності - заняттям. Існує багато непогоджень щодо того, чи можна науку про державне управління називати дисципліною, переважно через те, що її часто позиціонують як підрозділ, який поєднує дві дисципліни: політичну науку й адміністративну науку (або адміністрування).

У Канаді наука про державне управління спочатку виникла як підрозділ політичних наук. Знання щодо устрою урядового апарату, також політичного та правового середовища, у якому працюють державні службовці, є ключовим для розуміння політичної системи. Також державні управлінці/адміністратори відіграють важливу роль, яка полягає в наданні політичних консультативних послуг та їх активному залученні до розробки, правозастосування та судового розгляду законів та нормативних документів. Як підрозділ адміністративної науки державне управління є частиною загального процесу адміністрування. У широкому сенсі адміністрування поділяється на державне або публічне, госпітальне, у сфері бізнесу, освіти тощо. Усі ці форми адміністрування мають набагато більше спільних рис, ніж відмінностей.

Проте спостерігається зростаюче визнання державного управління як окремого наукового напрямку, про яке свідчить створення шкіл державного управління при університетах, у яких використовують підхід політичного менеджменту, який, у свою чергу, поєднує обидва попередні підходи з оцінкою публічної політики. Державне управління вивчається як міждисциплінарний предмет, що поєднує політичні, економічні, соціологічні та інші науки.

У Канаді не існує чіткої визначеної дати або події, яка б вважалася початковою для науки державне управління. Грунтовним внеском для неї стали багатотомна праця "Канада та її провінції" (1913-1917), автори: А. Шорт та А.Дж.Доугті (Canada and its provinces (1913-1917) by A.Shortt and A.G.Doughty), яка містить практики державного управління, та кілька книг, які написав Р.Макгрегор Доусон (R.MacGregor Dawson) у 1919-1933 рр. Перша навчальна програма з публічного адміністрування була започаткована Лютером Ріхтером (Luther Richter) та Р.А.Маккеєм (R.A.Маккеєм) в Університеті Делхаузі в 1936 р. Карлтонський коледж (нині - Карлтонський Університет) мав перший випуск у 1946 р., а вже в 1952 р. при ньому була заснована Школа державного управління. Зараз у Канаді існує кілька шкіл та факультетів державного управління при університетах: найстаріші з них існують при Квінсі, Університеті Вікторії та Національній школі адміністрування Квебеку. Починаючи з 1950-х рр. значний внесок у розвиток канадського державного управління був зроблений такими відомими канадськими вченими, як Роч Болдук, Дж.Е.Ходжетс, Дж.Р.Маллорі, Д.С.Роват та Малькольм Тейлор (Roch Bolduc, J.E.Hodgetts, J.R.Mallory, D.C.Rowat, Malcolm Taylor).

Державне управління є відносно новою, але стрімко розвиваючою та важливою галуззю науки. Переважна більшість людей, які вивчають її та мають наміри працювати або вже працюють в урядових органах федерального, провінційного та муніципального рівнів. Навіть ті державні службовці, які спеціалізуються в праві, інженерії, медицині тощо часто вивчають державне управління, щоб краще розуміти та виконувати менеджерські завдання. Можливості працевлаштування існують у постійних урядових департаментах, урядових агентствах, комітетах та комісіях. Якщо визначити широкі рамки державного управління, то воно також включає такі області професійної діяльності, як адміністративна робота в медичних та освітніх закладах.

Серед численних напрямів роботи державного управління є такі широкі сфери, як управління персоналом, управління фінансами, розробка нормативно-правових актів та аналіз політики. Головною інституцією у сфері державного управління як науки вважається Інститут публічного адміністрування Канади (Institute of Public Administration of Canada - ІРАС), національна організація та наукова спільнота державних службовців усіх рівнів урядування та університетських викладачів. Вона організовує та фінансує семінари, конференції та видання різноманітних публікацій з державного управління, найвідомішою з яких є журнал "Канадське публічне адміністрування" [8].

6. Законодавча влада в системі державного управління

6.1. Склад та структура Парламенту

Законодавча влада належить Королеві в особі Генерал-губернатора і Парламенту. Канадський Парламент складається з двох палат: Палати громад та Сенату (рис. 6.1). Палата громад, членів якої обирає народ, відіграє провідну роль. А Сенат, члени якого призначаються Генерал-губернатором за рекомендацією Прем'єр-міністра, пропонує альтернативні "тверезі думки" щодо законів та вносить поправки до запропонованих законопроектів. Обидві палати мають право законодавчої ініціативи, але Сенат не може представляти законопроекти щодо витрат публічних фінансів або оподаткування. У загальному випадку закон вважається прийнятим, якщо він був схвалений обома палатами та підтверджений указом Генерал-губернатора. Більшість законопроектів вносяться в Палату громад Урядом. Прем'єр-міністр та Кабінет (Уряд) завжди є членами тієї політичної партії, яка має більшість місць у Палаті громад.

До Сенату входять 105 членів-представників провінцій і територій за нормою: по 24 від Онтаріо і Квебеку; по 10 від Нової Шотландії і Нью-Брансвіка; чотири від провінції Острів принца Едуарда; по шість від Манітоби, Британської Колумбії, Альберти, Саскачевану і Ньюфаундленду і по одному від Північно-західних територій, території Юкон і території Нунавут. Кожен сенатор повинен мати власність не менше ніж на 4 тис. доларів і бути не молодшим 30-ти років і не старшим 75-ти. Після досягнення віку 75 років сенатор зобов'язаний піти у відставку. Спікер Сенату призначається Урядом. Сенатори також можуть бути членами Кабінету. Зазвичай в Уряд призначається Керівник Уряду в Сенаті, інші сенатори також можуть входити до складу Уряду, якщо їхні провінції не представлені в Кабінеті.

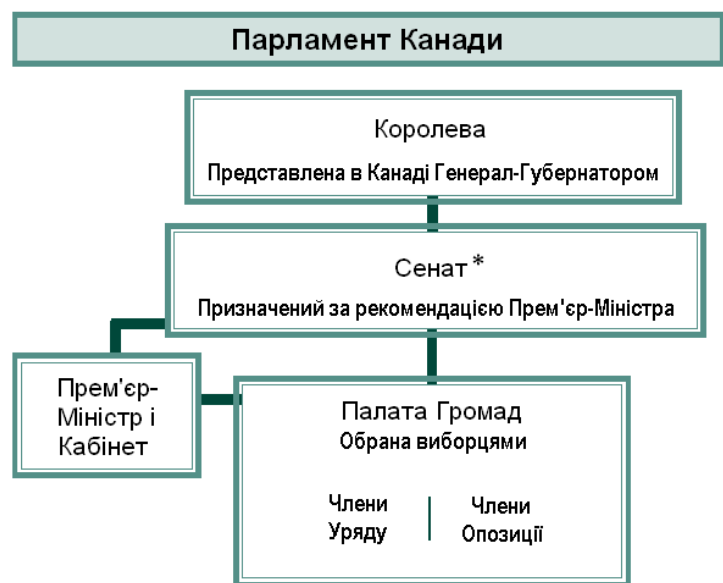


Рис. 6.1. Структура Парламенту Канади

Як вже зазначалося, Сенат не може представляти законопроекти щодо витрат публічних фінансів або оподаткування.

Крім того, з 1982 р. поправки до Конституції можуть бути прийняті без схвалення Сенатом; якщо верхня палата протягом 180-ти днів не схвалила проект поправки, вона автоматично набирає чинності. Сенат також виступає як форум для обговорення важливих проблем загальнонаціонального значення. Сенатори не є обраними та підзвітними електорату в регіонах, тому вони голосують відповідно до партійної дисципліни.

Палата громад складається з 308 членів, які обираються загальним прямим таємним голосуванням терміном на 5 років. Виборче право надається громадянам Канади і британським підданам, яким виповнилося 18 років (з 1972 р.) і які прожили в Канаді не менше одного року до виборів. Вибори проводяться за мажоритарною системою. Обраним вважається той депутат, який отримав просту більшість голосів у своєму виборчому окрузі. Норма представництва в середньому становить один депутат від 80 тис. виборців. Спікер обирається з числа депутатів на першому засіданні новообраної палати громад. Палата громад (House of Commons) обрана в результаті дострокових виборів 27 листопада 2000 р. Спікер - Пітер Міллікен.

Палата громад та Сенат збираються на щорічні сесії, які тривають до 9-ти місяців. Чергові вибори до Палати громад проводяться кожних 5 років. Якщо Уряд подає у відставку або йому виносять вотум недовіри, Генерал-губернатор розпускає Палату громад та призначає позачергові вибори. У разі вотуму недовіри він може доручити основній опозиційній партії сформувати новий Уряд.

* Деякі міністри та члени уряду є членами Сенату.

На останніх виборах 2008 р. з 21 зареєстрованої партії до федерального парламенту були обрані представники чотирьох найпопулярніших партій. Розподіл місць у Парламенті Канади подано в табл. 6.1. Консервативна партія Канади (The Conservative Party of Canada), яка була утворена в 2003 р. шляхом злиття Канадського альянсу та Прогресивної консервативної партії Канади, перемогла на виборах, набравши 37,6% голосів, і стала правлячою. Її лідер Стівен Харпер здобув посаду Прем'єр-міністра Канади після виборів 2006 р., на яких Консервативна партія також перемогла, отримала 124 місця в парламенті та сформувала уряд меншості. Ліберальна партія Канади (The Liberal Party of Canada), яка була заснована в 1967 р. і є найстаршою із зареєстрованих федеральних партій Канади, сформувала Офіційну опозицію. Також до Парламенту ввійшли дві соціал-демократичні партії - Нова демократична партія (The New Democratic Party of Canada - NDP), яка була заснована в 1961 р. на базі Соціал-демократичної федерації кооперативної співдружності та деяких профспілок, та Квебекський Блок (Bloc Quebecois), який був створений у 1990 р. і має єдину мету - здобуття незалежності франкомовної провінції Квебек та захист її інтересів. Наступні парламентські вибори в Канаді заплановані на 2013 р. [9].

Таблиця 6.1

Розподіл місць у Парламенті Канади за результатами виборів 2008 р.

Назва партії	Місця в Палаті громад	Місця в Сенаті	Веб-сайт партії
Консервативна партія Канади	144	51	www.conservative.ca
Ліберальна партія Канади	77	49	www.liberal.ca
Квебекський Блок	48	0	www.blocquebecois.org
Нова демократична партія Канади	36	0	www.ndp.ca

6.2. Повноваження та форми роботи Парламенту

Парламентарі, сенатори та члени Палати громад мають виконувати багато ролей - не тільки здійснювати свою представницьку функцію та бути відданими членами своїх партій - вони також виступають як омбудсмен, законодавці та наглядачі за діями уряду та бюрократії.

Упродовж свого типового робочого дня парламентарі можуть зустрічатися з представниками ЗМІ, громадськості, а також колегами; знаходити час для відповіді на численні письмові та телефонні звернення; готувати промови для Палати; працювати з документами в рамках їхньої роботи в комітетах. Важливою константою діяльності парламентаря є детальний розгляд та обговорення питань. Це фундаментальна гарантія того, що прийняті рішення будуть досконально обґрунтовані та основні питання представлені на розгляд канадської громадськості.

Представницька функція. Парламентарі здійснюють принцип представницького уряду через вислуховування думки громадян, виступаючи посередником від їхнього імені, захищаючи їхню точку зору та висуваючи відповідні політичні ініціативи. Водночас більшість парламентарів належать до політичних партій, а отже, підтримують політику своєї партії та беруть участь в її заходах.

Сенатори призначаються та виконують обов'язки у своїх сенаторських округах, тому способи здійснення представницької функції сенаторами та членами Палати громад відрізняються. Відповідно до закону сенатори мають проживати в тій провінції, яка його номінувала. Сенатори повинні захищати інтереси регіонів під час розробки законодавства та політики. Деякі також представляють інтереси зацікавлених груп, зосереджуючи увагу на групах регіонів, чії права та інтереси часто ігноруються. Молодь, люди похилого віку, ветерани, малозабезпечені - це деякі групи інтересів, які отримують переваги від роботи сенаторів.

Члени Палати громад як вибрані представники мають урахувати інтереси зацікавлених сторін, різних груп інтересів громадян, оскільки саме вони наділили їх повноваженнями. Вони також працюють як омбудсмен, відповідаючи на телефонні та письмові звернення громадян щодо проблем, які ті хочуть розв'язати через урядові департаменти та агентства. Це стосується таких сфер, як допомога безробітним, страхування працівників, справи щодо соціального добробуту, імміграційні питання, питання бізнесу та сільського господарства. Члени Палати громад також відвідують численні заходи та виконують функції у своїх громадах та взагалі в країні.

Щоб задовольнити різноманітні потреби громадян, члени Палати громад мають офіси як у своєму виборчому окрузі, так і в столиці Канади місті Оттаві.

Законотворча функція. Сенатори та члени Палати громад спільно розглядають пропозиції щодо законів, вкладаючи свої ідеї та енергію у створення канадського законодавства. Фактично більша частина щоденних обговорень та роботи в парламентських комітетах стосується законодавчої ініціативи. Представляючи точку зору своїх виборців та інших груп інтересів, проводячи ґрунтовні дослідження, консультуючись з керівництвом своїх партій та керуючись своїми власними переконаннями, парламентарі беруть участь у триваючому процесі слухань, обговорень та розгляду законодавства уряду та оцінює переваги окремих законодавчих питань. Перед тим, як отримати Королівське схвалення та стати законом, кожен законопроект має пройти однакову процедуру розгляду в Сенаті та Палаті громад та отримати їх погодження.

Кожного року Міністр фінансів проголошує промову щодо фінансових намірів Уряду, яка відома як "Промова про бюджет". У ній окреслюються плани та проекти Уряду на наступний рік та визначається кількість грошей, яка необхідна для фінансування цієї діяльності, та шляхи отримання відповідних фінансових коштів. Повний пакет пропозицій щодо урядових витрат та їхньої оцінки обов'язково розглядається в парламентських комітетах та обговорюється в Палаті громад та Сенаті. Заснований на оцінках Уряду законопроект, відомий як проект закону про бюджетне асигнування, завжди спочатку розглядається в Палаті громад, потім у Сенаті, після чого отримує Королівське схвалення.

Кожної середи сесійного періоду Парламенту сенатори та члени Палати громад окремо зустрічаються на зібраннях відповідних національних партій, під час яких вони представляють позиції своїх виборців, виробляють парламентську стратегію та політику партії. Саме тут, де немає телевізійних камер, репортерів та опонентів, члени партії можуть обговорювати партійну лінію поведінки, не погоджуватись зі своїми колегами та ставити під питання їх дії. Також члени партії часто зустрічаються на регіональних зборах та можуть отримувати послуги дослідницьких центрів партії.

Сенатори ж мають більш гнучкий розклад і менш суворі правила щодо партійної дисципліни, ніж члени Палати громад. Сенатори можуть проводити відкриті дебати, використовувати різноманітні експертизи та підґрунтя під час здійснення детальної оцінки законопроекту та робити незалежні або роз'яснюючі поправки до запропонованого законодавства. Законопроекти можуть ініціюватися і Сенатом, за винятком тих, які стосуються фінансів.

Адміністрація Сенату та Палати громад надає широкі вичерпні послуги для забезпечення законотворчого процесу. Спеціалісти в галузі юриспруденції та процедур досліджують та розглядають проекти законів. Спеціалісти бібліотеки Парламенту проводять дослідження та надають поради щодо політичних аспектів законодавства, а також аналізують базову інформацію, на якій ґрунтуються урядові законопроекти. Адміністративний персонал вивчає та впроваджує ініціативи, що спрямовані на зменшення паперової роботи та підвищення ефективності, серед яких поширення зауважень та документів комітетів електронною поштою, створення загальної бази даних та бюро перекладу для обох Палат Парламенту, використання цифрового аудіо-запису засідань палат та комітетів, поширення документів в електронній формі. Служби безпеки Сенату та Палати громад забезпечують безпеку парламентарів, їх штату і відвідувачів, доступ працівників і відвідувачів до відповідної їхній посаді інформації та тимчасові перепустки для співробітників і відвідувачів.

Етапи законодавчого процесу: як проект закону стає законом?

I етап. Проходження через першу Палату Парламенту (іноді Сенат, але зазвичай Палата громад). Цей процес однаковий для обох палат і включає:

- перше читання (проект закону отримується, роздруковується та розповсюджується);
- друге читання (обговорюються основні положення проекту закону, його відповідність політичному курсу та громадську корисність);
- розгляд у комітеті, який включає такі кроки: 1) попередню консультацію з міністрами, посадовцями урядових департаментів, експертами, представниками громадськості; 2) детальний розгляд кожного положення законопроекту членами комітету; 3) ухвалення комітетом звіту по законопроекту, яким рекомендується прийняти його як є, або з поправками, або призупинити його проходження;

- стадію звітування: в Сенаті рішення про внесення змін до окремих положень законопроєкту приймається всією палатою, у Палаті громад рішення щодо схвалення або несхвалення законопроєкту та пропозиції змін до нього містяться в звіті відповідного Комітету;
- третє читання - остаточне затвердження законопроєкту (в Сенаті на цьому етапі можуть бути внесені останні поправки).

II етап. Проходження через другу Палату Парламенту.

III етап. Королівське схвалення, яке здійснює Генерал-губернатор, перетворює законопроєкт на закон.

Дослідницька функція. Важливим елементом роботи парламентаря є вивчення та перевірка питань, політики та програм. Більшість дослідницької роботи виконується в рамках комітетів, які є тими форумами, що дають змогу сенаторам та членам Палати громад вивчити питання набагато глибше, ніж на засіданнях палат.

Сенатори проводять багато додаткової дослідницької роботи поза комітетами. Сенатори представляють різні прошарки суспільства та інтереси - у складі Сенату можна побачити бізнесменів, юристів, учителів, медиків, лідерів корінних народів, журналістів, а також експертів у таких сферах, як довкілля, виробництво, економіка і, безперечно, політика. Висока вікова межа для посади Сенатора (до 75 років) дає змогу йому набути широкого досвіду та стати визначним експертом у досліджуваних сферах. Сенатор може підняти питання для обговорення в Сенаті, у результаті чого може утворитися комітет. У такому разі Сенатор може проводити економічні та соціологічні дослідження щодо питання, які не будуть стосуватися законотворчих ініціатив уряду і не включатимуться до його програми. Загалом Комітети Сенату вважаються менш заангажованими, ніж комітети Палати громад, та дають змогу приділити більше часу вичерпному аналізу важливих питань.

Частиною роботи в комітетах Палати громад є щоденне спілкування їх членів з громадянами та їх групами, які висловлюють своє бачення щодо законодавчих ініціатив та політики Уряду. Приблизно чотири п'ятих досліджень комітетів Палати громад є самоініційовані та на відміну від Сенату не потребують особливого дозволу на їх здійснення. Через листування, спілкування, участь у громадських слуханнях комітети надають можливість громадянам та експертам долучитися до врядування. Члени опозиції використовують цей форум, щоб задати специфічні питання щодо управління департаментами та королівськими корпораціями міністрам та високопосадовцям. Групи лобістів відвідують засідання комітетів, щоб представити погляди та інтереси своїх груп та налагодити контакти з державними керівниками, які приймають рішення.

Наглядова функція. За парламентської форми правління влада має здійснювати управління країною, яка надана Уряду, має бути збалансована його підзвітністю та відповідальністю перед законодавчою гілкою влади, яка представлена Парламентом. Одне з головних завдань парламентарів полягає у захисті публічних інтересів шляхом ретельної перевірки діяльності Уряду. Прискіпливий моніторинг опозиції гарантує те, що важливі питання будуть підняті, розглянуті й оприлюднені. Перевірка законодавства, яке ініціюється Урядом, є прикладом здійснення контрольної функції парламентарями.

Найвідомішою формою контролю є так званий "Період Запитань" (Question Period), який зазвичай викликає високий інтерес у мас-медіа. У будь-який день міністри мають бути готові висловити та захистити свої позиції з широкого кола питань: від дитячої бідності до податкової політики, від кризи в північній спільноті до міжнародного торговельного діалогу. Період Запитань дає опозиції можливість опротестувати дії Уряду, а Кабінету Міністрів - шанс захистити свої позиції.

Під час обговорення бюджету в Палаті громад виділяється чотири дні для обговорення податкової та загалом фінансової політики Уряду. Члени Палати громад відіграють важливу контролюючу роль: отримавши результати аудиту урядових витрат, які описані в звіті Генерального аудитора до Палати громад, вони звертають увагу на випадки розтрат та неефективного використання коштів. Інші важливі дебати, які не пов'язані з бюджетом, відбуваються після проголошення Промови від Трону (Speech from the Throne), у якій Уряд окреслює свої головні законодавчі ініціативи на період наступної сесії Парламенту [10].

7. Виконавча влада в системі державного управління

7.1. Роль виконавчої влади та її органів

Виконавча влада належить Королеві в особі Генерал-губернатора і здійснюється Урядом, який складається з Прем'єр-міністра і міністрів. Партія, яка здобула на виборах більшість, є правлячою і формує Уряд. Члени Кабінету є членами Палати громад (або Сенату, але дуже рідко). Прем'єр-міністр призначається Генерал-губернатором, міністри - Прем'єр-міністром. Уряд відповідає перед парламентом.

Канадська система державного управління історично заснована на британському принципі відповідального уряду, відповідно до якого Уряд (Cabinet) повинен мати підтримку більшості у виборній Асамблеї, щоб продовжувати управляти, тобто Уряд відповідальний та підзвітний перед Асамблеєю. Якщо ж політика або проекти законів Уряду відхиляються, то такий Уряд повинен подати у відставку та скликати нові вибори. У такій системі сфери ініціювання, проходження та адміністрування законів децю перекриваються. Прем'єр та його Уряд, тобто виконавча влада виступають головними законотворцями. Прем'єр є лідером партії, яка отримала більшість місць на виборах до Асамблеї, а міністри Кабінету міністрів є призначеними членами Асамблеї цієї ж партії. Виконавча гілка влади складається з членів законодавчої гілки влади. Міністри пропонують більшість законопроектів, які схвалюються, оскільки за них голосують їх колеги по партії - члени Асамблеї. Це є традиційним для парламентської системи. Водночас міністри відповідають за управління урядовими міністерствами та виконання законів, які регламентують ввірені їм сфери діяльності.

Якщо партія має підтримку більшості, тобто має більше 50% місць в Асамблеї, то такий уряд називається урядом більшості. Якщо партія очолює більшість, тобто має менше за 50% місць в парламенті та підтримку своїх основних ініціатив достатньою кількістю членів опозиційних партій, то формується так званий уряд меншості. Якщо хоча б одна з ініціатив такого уряду не підтримується, то він мусить йти у відставку. Уряд меншості працює завдяки компромісу з членами інших партій, через що його законодавчі та фінансово-розподільчі пріоритети мають відображати консенсус ідей різних партій. Таким чином, за уряду меншості члени опозиції мають більше впливу на політику та діяльність уряду, ніж за уряду більшості [3].

7.2. Глава держави і державне управління

Главою держави номінально залишається англійська Королева, яку в Канаді представляє Генерал-губернатор. Повноваження Генерал-губернатора еволюціонували з часом паралельно з розвитком Канади як суверенної і незалежної нації. У листі-патенті*, що був підписаний Королем Джорджем VI в 1947 р., перевизначаються повноваження Генерал-губернатора. Цей лист-патент "уповноважує та наділяє владою Нашого Генерал-губернатора, за порадою з Нашою Таємною Радою Канади або будь-якими відповідними членами чи особами, як того вимагають обставини, здійснювати в ім'я Канади повноваження та владу, яка законно належить Нам". З того часу Генерал-губернатор щоденно та в повному обсязі виконує обов'язки Глави держави не лише в Канаді, а й за кордоном. Лист-патент також призначає Генерал-губернатора Головнокомандувачем Канади. Генерал-губернатор представляє Канаду під час офіційних закордонних візитів за кордоном, а також приймає Королівських відвідувачів, глав інших держав та іноземних послів у Залі Рідо Цитаделі Квебеку. Генерал-губернатор вручає державні нагороди, відзнаки та присвоює почесні звання, що свідчать про визнання відмінної служби, доблесті, хоробрості та виняткових досягнень. Генерал-губернатор також є главою Канадського Геральдичного Відомства.

Отже, Генерал-губернатор здійснює такі функції:

- 1) виконує свої конституційні повноваження;
- 2) є Головнокомандувачем Канади;
- 3) представляє Канаду;

* Лист-патент - це підписане Главою держави повноваження.

- 4) заохочує звитягу та відмінність, присвоюючи нагороди та почесні звання;
- 5) єднає канадську націю;
- 6) надає геральдичні емблеми.

Генерал-губернатор є громадянином Канади і призначається Королевою за рекомендацією Прем'єр-міністра Канади на 5 років. Конституційні повноваження Генерал-губернатора мають в основному формальний характер. Теоретично він може відмовитися затверджувати законодавчий акт, схвалений Парламентом, але на практиці такого ніколи не було. Рішення Уряду передаються для затвердження Генерал-губернатору у вигляді рекомендацій і зазвичай він їх санкціонує. Він також може відмовитись розпустити нижню палату парламенту за рекомендацією Прем'єр-міністра, якщо партія останнього не отримала підтримку на виборах. До повноважень Генерал-губернатора належить призначення Прем'єр-міністра, але практично на цю посаду призначається лідер партії або коаліції, яка отримала більшість на парламентських виборах.

Її Високоповажність Високодостойна Мікаель Жан була приведена до присяги 27 вересня 2005 р. і стала 27-м Генерал-губернатором Канади з часів заснування Конфедерації. Як Генерал-губернатор Її Високоповажність прагне створити простір, у якому більш ніж коли-небудь переважає діалог і слова громадян почуті [11; 12].

7.3. Уряд і державне управління

Верховним носієм виконавчої влади в Канаді є Королева. Виконавча влада здійснюється Урядом Її Величності - Таємною Радою, члени якої призначаються Генерал-губернатором, для того щоб сформувати міністерський Кабінет, частину королівського уряду, яким керує Прем'єр-міністр. Члени Кабінету мають міністерські посади та є єдиними членами Таємної Ради, яким дозволено офіційно діяти від імені Генерал-губернатора.

Федеральних міністрів визначає Прем'єр-міністр з числа депутатів від його партії або коаліції. Формально призначення, переміщення та звільнення міністрів здійснює Генерал-губернатор за поданням Прем'єр-міністра. Рішення Кабінету зазвичай приймаються консенсусом і лише в окремих випадках - більшістю голосів. При цьому всі члени Кабінету повинні підкоритися прийнятому рішенням та підтримати його або піти у відставку.

Урядові відомства очолюють заступники міністрів. Вони призначаються за клопотанням Прем'єр-міністра, проте призначення і підвищення всіх державних службовців здійснюється не за їх політичною належністю, а на основі їхніх ділових якостей, тому зміна Уряду не означає відставки заступників міністрів. За призначенням і переміщенням державних службовців наглядає Незалежна комісія з питань державної служби, яка складається з трьох членів, які призначаються на десятирічний термін. Контроль за фінансовою діяльністю міністерств і відомств здійснює Казначейство, яке включає деяких міністрів Уряду. Воно також представляє Уряд на переговорах з профспілками державних службовців.

Вирішення багатьох питань щодо узгодження та регулювання, наприклад у сфері транспорту, покладено на незалежні комісії. Функції державних органів виконуються також державними корпораціями, які діють самостійно, але в цілому підпорядковані Парламенту. Члени їх правління призначаються Урядом.

Особливе місце в канадській федеральній системі управління посідають такі відомства, як Королівська таємна рада (Queen's Privy Council of Canada), Рада Казначейства (Treasury Board), Комісія державної служби (Public Service Commission) й Агентство управління кадрами державної служби Канади (Public Service Human Resources Management Agency of Canada) (рис. 7.1).

Ці відомства відіграють ключову роль в розробці стратегії державного управління, заходів щодо його вдосконалення, систем взаємодії усіх гілок державної влади. Таємна Рада створена відповідно до засадничого конституційного закону країни - Акта про Британську Північну Америку 1867 р. - і наділена повноваженнями допоміжного і дорадчого органу при Генерал-губернаторі. Статтею 11 Конституції Канади визначено Таємну Раду як самостійний орган, члени якого призначаються тільки Генерал-губернатором за поданням Прем'єр-міністра. Членство в Таємній Раді є довічним, до її складу входять нинішні й колишні канадські міністри, голови Верховного суду, спікери обох палат Парламенту Канади, прем'єри провінцій.

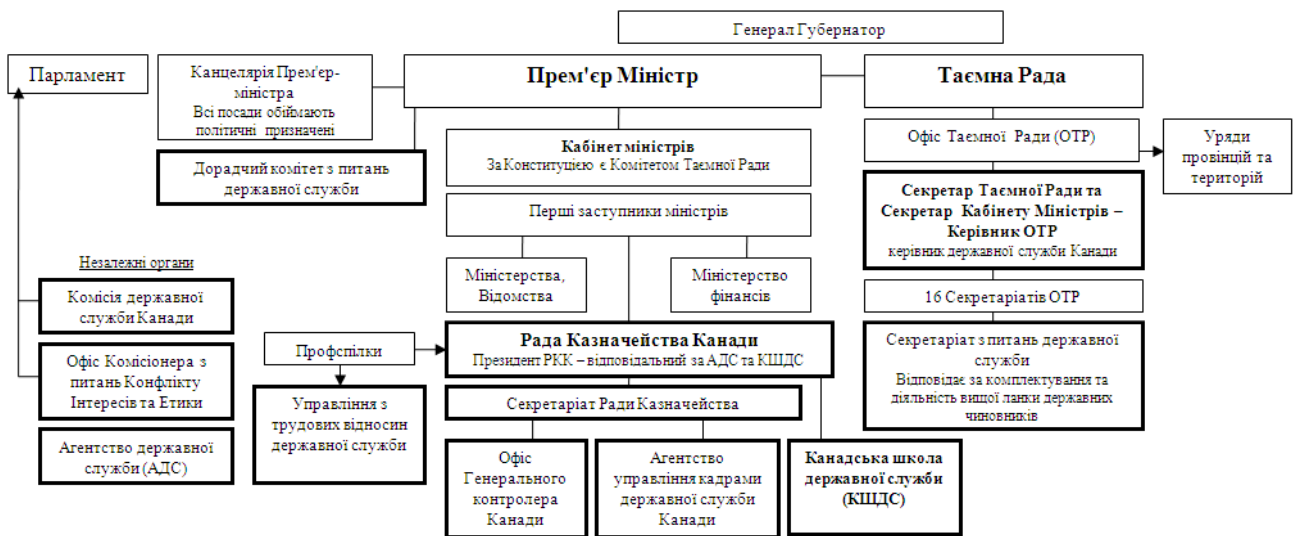


Рис. 7.1. Ієрархічна система виконавчої влади Канади: найважливіші відомства

Почесне звання члена Таємної Ради періодично надається і окремим канадським громадянам за заслуги перед країною. Останні півстоліття Таємна Рада в такому складі відігравала чисто церемоніальну роль, збиралася у край окремих випадках. Останнього разу такі збори відбулися в 1981 р. у зв'язку з одруженням спадкоємця британської корони принца Чарльза. Політичним главою Таємної Ради є її президент, який входить до складу Кабінету міністрів. Однією з його функцій є головування на зборах Таємної Ради. При Прем'єр-міністрах П'єрі Трюдо і Джо Кларку президентом Таємної Ради призначався лідер урядової фракції в Палаті громад. У 1989 р. ці пости були розділені, і президентство в Таємній Раді стало передусім почесною посадою, якою нагороджували одного з міністрів Кабінету на додаток до "серйозного" портфеля. З 1993 р. по теперішній час, за винятком короткого періоду (з 12 грудня 2003 р. по 19 липня 2004 р.) президентом Таємного сонета ставав міністр, який відповідає за федерально-провінційні відносини.

З січня 2007 р. президентом Таємної Ради є член Кабінету міністрів консервативного уряду Стівена Харпера Рона Емброуз. Крім того, вона обіймає посади міністра федерально-провінційних відносин і міністра з питань економічної диверсифікації Західної Канади.

Незважаючи на відсутність владних повноважень власне у Таємної Ради, її постійно діючими ланками, які мають реальну владу в країні, залишалися Кабінет Міністрів, який за Конституцією є Комітетом Таємної Ради, і Офіс Таємної Ради (Privy Council Office, далі - ОТР), який фактично виконує функції апарату Уряду Канади. ОТР - мабуть найвпливовіше відомство в механізмі федеральної виконавчої влади. Його вага визначається близькістю до Прем'єр-міністра, координуючими функціями в Уряді, потужним аналітичним потенціалом, що концентрує інформацію, яка стікається з усіх урядових органів, провідною роллю в розробці напрямів політики Уряду. Керівник Офісу Таємної Ради, Секретар Таємної Ради та Секретар Кабінету Міністрів (Clerk of the Privy Council and the Secretary to the Cabinet) є керівником державної служби Канади. Офіс Таємної Ради складається з 16 Секретаріатів, які наділені специфічними функціями з метою забезпечення організації та координації діяльності Прем'єр-міністра та Кабінету в цілому [13; 14].

Сьогодні до складу Кабінету Міністрів Канади, який очолює Прем'єр-міністр, входять 36 міністрів, які очолюють відповідні міністерства та агентства (табл. 7.1). Деякі міністри очолюють одночасно кілька міністерств. Загалом у країні на 2008 р. нараховувалось 20 федеральних міністерств та понад 70 федеральних відомств (агентства, комітети, служби, секретаріати тощо).

Список міністрів Канади [15]

1	Міністр Юстиції – Генеральний прокурор Канади
2	Міністр Держави (сільське господарство) та Міністр у справах ветеранів
3	Лідер Уряду в Сенаті та Міністр у справах індіанців та північного розвитку, Федеральний співрозмовник для метисів та нестатусних індіанців та Міністр Канадського агентства північного економічного розвитку
4	Міністр Національної оборони
5	Міністр Азійсько-тихоокеанського сполучення та Президент Ради Казначейства
6	Міністр громадської безпеки
7	Міністр громадських робіт та урядових послуг та Міністр статусу жінок
8	Міністр людських ресурсів та розвитку професійних навичок
9	Міністр міжнародного співробітництва
10	Міністр навколишнього середовища
11	Міністр транспорту, інфраструктури та громад (об'єднань)
12	Міністр закордонних справ
13	Міністр промисловості
14	Міністр фінансів
15	Міністр міжурядових справ та Президент Королівської Таємної ради Канади + Міністр Франкофонії
16	Лідер Уряду в Палаті громад та Міністр Міжнародної торгівлі
17	Міністр сільського господарства та агроїжі та Міністр Канадської Ради пшениці
18	Міністр громадянства, імміграції та багатокультурності
19	Міністр природних ресурсів
20	Міністр канадської спадщини та офіційних мов
21	Міністр здоров'я
22	Міністр праці
23	Міністр рибальства та океанів
24	Міністр Агентства атлантичних можливостей Канади, Міністр національних доходів та Міністр атлантичного сполучення
25	Міністр Держави (спорт)
26	Міністр Держави
27	Міністр Держави (люди похилого віку)
28	Міністр Держави (транспорт)
29	Міністр Держави (західної економічної диверсифікації)
30	Міністр Держави (демократичних реформ)
31	Міністр Держави (наука та технології) (Федеральне Агентство економічного розвитку Південного Онтаріо)
32	Міністр Держави (Федеральне Агентство економічного розвитку Регіонів Квебеку)
33	Міністр Держави закордонних справ (Америка)
34	Міністр Держави (малий бізнес та туризм)

8. Судова влада в системі державного управління

8.1. Здійснення судової влади

Судова система Канади була визначена в Конституційному Акті 1867 р. (Акт про Британську Північну Америку). Вона відіграє важливу роль у тлумаченні законів і може визнавати закони, які порушують Конституцію, недійсними.

Ієрархічна система канадських судів. Судова влада в країні належить Королеві (главі судової системи країни) і Королівським судам. Усі провінційні і федеральні суди організовані за принципом чотирирівневої піраміди (рис. 8.1). Верховний суд Канади був заснований у 1875 р.

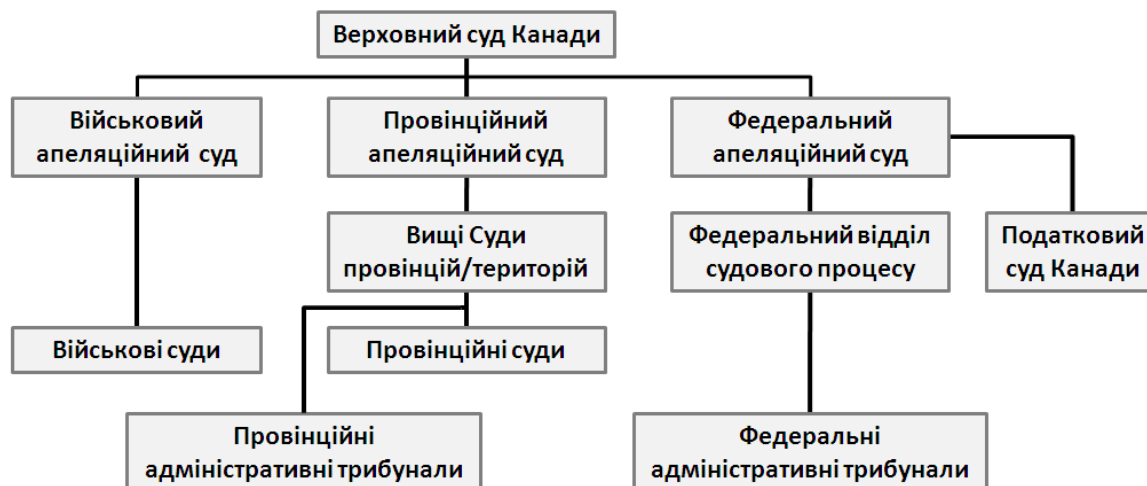


Рис. 8.1. Система канадських судів [16]

і є вищою судовою інстанцією Канади, яка ухвалює остаточний державний вирок. В його компетенції розгляд суперечок, що виникають в усіх галузях права. Верховний суд Канади контролює Федеральний апеляційний суд, а також усі провінційні апеляційні суди. Нижче йдуть Федеральний суд, Канадський податковий суд, а також вищі суди загальної компетенції провінцій і територій. Далі в основі піраміди перебувають суди, які зазвичай називають провінційними. Не будучи офіційно частиною канадської судової системи через те, що вони не є "справедливими трибуналами", адміністративні суди є невід'ємною частиною системи, створеної в Канаді Урядом для вирішення суперечок, зокрема тих, які стосуються трудових відносин.

Загальне право (common law) переважає всюди в Канаді, крім провінції Квебек, де використовується Цивільний кодекс, запозичений з французького права. Карні закони належать виключно до компетенції федерації, а отже, однакові по всій країні. Канадська Конституція наділяє федеральний Уряд винятковим правом щодо розробки законодавства в кримінальній сфері, тоді як провінції мають виняткове право контролю за громадянським правом. В юрисдикції провінцій перебувають самі карні суди та приведення законів до виконання, проте в більшості провінцій ця сфера передана у ведення федеральної поліції - Королівської канадської кінної поліції (Королівська жандармерія Канади). Тільки провінції Онтаріо і Квебек мають свої окремі поліцейські корпуси. Королівська канадська кінна поліція виконує на їх території федеральні закони і лише ті карні закони державного (навіть міжнародного) значення, які стосуються організованої злочинності, державної і прикордонної безпеки, молоді, корінних народів та корупції.

Провінції мають право здійснювати правосуддя на своїй території. Майже всі справи, кримінальні чи цивільні, починаються в провінційних судах і згодом можуть бути передані до судів вищого рівня. Відносно невелика система судів федерального рівня розглядає лише справи щодо питань, які перебувають у виключній компетенції федерального контролю, таких як, наприклад, імміграція.

Загалом канадська судова система являє собою чотирирівневу ієрархічну систему, у якій кожний суд обмежений рішеннями судів, які є над ним, і водночас не обмежений своїми попередніми рішеннями або рішеннями судів того ж рівня.

Призначення та утримання суддів. Суддів у Канаді призначають, а не вибирають. Суддів Верховного суду Канади, федеральних судів, апеляційних судів та вищих судів провінцій та територій призначає федеральний Уряд. Наприклад, суддів Вищого суду провінції Онтаріо вибирає не уряд цієї провінції, а той же рівень уряду, який призначає суддів федеральних судів, тоді як призначення на судові посади нижчих або провінційних судів здійснюються місцевими урядами відповідних провінцій.

Високоповажного головного суддю Канади і 8 молодших суддів Верховного суду призначає та приводить до присяги Генерал-губернатор за поданням Прем'єр-міністра. Усі судді провінційних і федеральних апеляційних, а також вищих судів призначаються таким же чином за поданням Прем'єр-міністра і Міністра юстиції після консультацій з неурядовими організаціями. Суддів провінційних і територіальних судів призначають лейтенант-губернатори.

Деякі канадці висловлюються за те, щоб суддів обирали громадяни, як у США, але поки що немає ніяких ознак того, що усталена британська традиція призначення суддів буде підлягати змінам в найближчі часи. Виникають сумніви, що обрання суддів буде відповідати канадській Конституції. Прихильники методу призначення зазначають, що підхід обрання судей може порушити судовську спроможність бути незалежними у прийнятті рішень. Хоча політична прихильність, звичайно, є фактором, який впливає на призначення деяких суддів, ті судді, яких призначають до Верховного суду Канади, вирізняються винятковою неупередженістю, незаангажованістю, їх глибоко поважають канадці всіх політичних поглядів.

Розмір заробітної плати суддів вищих судів визначається Парламентом відповідно до 100 розділу Конституційного Акта 1867 р. А відповідно до Звернення провінційних суддів 1997 р. (Provincial Judges Reference) розмір заробітної плати для провінційних суддів рекомендується незалежними комісіями та подібною установою, що була створена в 1999 р. для суддів, яких призначає федеральний Уряд, і має назву Комісія заробітної плати та пільг для суддів (Judicial Compensation and Benefits Commission).

Мова суду. Хоча офіційними мовами Канади є англійська і французька, не кожний канадський суд на практиці є двомовним. Це залежить від того, у якій провінції чи території

розташований суд. Федеральні суди, а також суди Нью-Брансвіка, Онтаріо та Квебека - двомовні, але деякі інші (наприклад суди Альберти) - виключно англomовні та з практичних міркувань зазвичай не надають судових послуг французькою мовою.

Водночас Конституційний Акт 1867 р. закріплює право будь-якого громадянина Канади користуватись будь-якою з офіційних мов під час виступів та судового процесу в будь-якому суді Канади. А розд. 14 Канадської Хартії прав і свобод надає право стороні або свідку, який не розуміє або не говорить мовою ведення справи, отримати допомогу перекладача [17].

8.2. Судові органи

Верховний Суд Канади. Верховний Суд Канади був створений Законом Парламенту Канади ще в 1875 р., але його рішення могли бути переглянуті Судовим Комітетом Таємної Ради до 1949 р. Тільки після 1949 р. у Верховний Суд Канади насправді став останньою і найвищою судовою інстанцією в країні. Суд зараз складається з дев'яти суддів, серед яких є і Головний Суддя Канади, до обов'язків якого належить апеляційні слухання щодо рішень апеляційних судів та надання висновків (тобто точки зору суду) щодо конституційних питань, які піднімаються федеральним урядом. Відповідно до Закону троє з дев'яти суддів призначаються від провінції Квебек, тому що в ній діє громадянське право.

Апеляційні суди провінцій і територій. Апеляційні суди провінцій і територій були утворені на початку ХХ ст. і замінили судові колегії старих вищих судів провінцій, багато з яких були пізніше переіменовані в суди королівської лави. До функцій цих судів належить перегляд прийнятих рішень та надання висновків за запитами урядів провінцій та територій, подібно до тих, які надає Верховний суд федеральному Уряду. Апеляційні суди зазвичай не проводять судових слідств та слухань свідків.

Апеляційні суди Канади подібні до апеляційних судів Англії, а також державних верховних судів та апеляційних судів США. Всі ці апеляційні суди виконують роль найвищих судів у відповідних провінціях та територіях. Головний Суддя кожної провінції засідає в апеляційному суді відповідної провінції.

Вищі суди провінцій і територій. Вищі суди провінцій і територій є судами першої інстанції, які розглядають заяви про припинення шлюбу, судові позови, які є більшими за дрібні претензії, здійснюють кримінальне судове переслідування за правопорушення, що переслідується відповідно до звинувачувального акту (тобто філонії або тяжкі злочини за американською термінологією). Вони також виконують наглядову та контрольну функції щодо рішень місцевих судів нижчої категорії й адміністративних рішень установ провінційних або територіальних урядів, наприклад Комітету праці, Трибуналу з прав людини, органів, що надають ліцензії.

У деяких провінціях вищий суд називають Судом Королівської лави (Альберта, Манітоба, Нью-Брансвік, Саскачеван), в інших - Вищим Судом. Деякі вищі суди, наприклад в Онтаріо, мають спеціалізовані підрозділи, які розглядають тільки певні питання, наприклад сімейне право або позови на малу суму (дрібні претензії). Крім того, Вищий суд Онтаріо має Судове відділення апеляційної присутності (Divisional Court), яке проводить слухання апеляцій та судових висновків адміністративних трибуналів, і чия рішення має більше влади, ніж те, яке буде винесено регулярним підрозділом Вищого Суду Онтаріо. А Вищий Суд Британської Колумбії, хоча і носить таку назву, але не обов'язково є найвищою судовою інстанцією для відповідної провінції.

Більшість провінцій також мають спеціальні суди, які мають справу з дрібними претензіями (судові процеси щодо грошової суми, меншої за визначену). Такі суди є типовими підрозділами вищих судів кожної провінції. У таких судах сторони під час судового процесу часто представляють самі себе, не наймаючи адвокатів.

Суди власної юрисдикції. Вищі суди провінцій та територій мають власну юрисдикцію, тобто їх повноваження є більшими, ніж ті, що зазначені у відповідному статуті. Відповідно до принципів британського звичаєвого права та зважаючи на те, що повноваження вищих судів закріплені в Конституції Канади, ці суди можуть розглядати справи з будь-яких питань, крім тих, які визначаються юрисдикцією інших судів чи трибуналів федеральним або провінційним статутом. Доктрина власної юрисдикції надає вищим судам провінцій та територій більшу свободу бути гнучкими та креативними у проведенні заходів судового захисту та судової допомоги, ніж є у судів, утворених статутом.

Провінційні та територіальні суди (нижчого рівня). Кожна провінція та територія в Канаді має свій суд першої інстанції "нижчого рівня", який зазвичай називається Провінційним судом і розглядає певні види справ. Звернення від цих судів слухаються Вищим судом провінції/території або Апеляційним судом. У випадку кримінальних справ все залежить від ступеня важкості вчиненого злочину. Ці суди створюються відповідно до статуту провінції та мають лише ті повноваження, які цим статутом гарантовані. Відтак суди нижчої категорії не мають власних обов'язкових повноважень. Зазвичай ці суди є наступниками старих місцевих судів, де головували світські судді та мирові судді, які не обов'язково мали офіційну юридичну освіту. Проте сьогодні усі судді проходять юридичну підготовку, за винятком мирових суддів, які можуть такої підготовки і не мати. Багато судів нижчої категорії виконують такі спеціалізовані функції, як розгляд виключно питань кримінального права, питань щодо молоді, питань сімейного права, питань щодо дрібних претензій, "квазікримінальних" правопорушень (тобто порушень статутів провінцій) чи порушення уставу. У деяких місцях ці суди слугують як апеляційні відділи щодо рішень адміністративних трибуналів.

Суди федерального рівня. Федеральний Суд та більш спеціалізований Податковий Суд Канади існують передусім для того, щоб розглядати адміністративні рішення, прийняті федеральними урядовими органами, такими як Комітет імміграції, та проводити судові процеси щодо питань, які підлягають юрисдикції федерального Уряду, наприклад інтелектуальна власність або морське право.

Федеральний Апеляційний Суд проводить слухання щодо рішень, які ухвалюються Федеральним Судом та Податковим Судом Канади, а також певною групою федеральних адміністративних трибуналів, наприклад Національною радою енергетики або Федеральною радою праці. Усі судді Федерального Суду за посадою є судьями Федерального Апеляційного Суду, і навпаки, хоча насправді рідко трапляється так, що суддя одного суду брав участь у засіданні як член іншого. Хоча можна сказати, що федеральні суди користуються тим же престижем, як і вищі суди провінцій і територій, їм не вистачає "власних повноважень", які мають вищі суди.

Військові суди. Військово-польові суди проводяться і очолюються військовим персоналом. Вони проводять судове переслідування військових осіб та їх цивільних співучасників, яких звинувачено у порушенні Кодексу службової дисципліни, що викладений в частині 5 Закону про національну безпеку 1985 р. та визначає повний кодекс військового права, якому підлягають всі військовозобов'язані.

Рішення військово-польових судів може бути оскаржено до Військового Апеляційного Суду Канади, який на відміну від останніх існує поза військовим корпусом і складається з цивільних суддів. Цей апеляційний суд - наступник Військової Апеляційної Судової Ради, яка була створена в 1950 р., у якій засідали цивільні судді й адвокати, і яка була найпершим з існуючих цивільних судових органів, що мав право переглядати рішення військового суду. Військовий Апеляційний Суд складається з цивільних суддів Федерального Суду, Федерального Апеляційного Суду і вищих судів провінцій.

Федеральні і провінційні адміністративні суди. Відомі в Канаді як "трибунали". Федеральні і провінційні адміністративні суди є квазісудовими органами, тобто вони розглядають справи (слухають докази та ухвалюють рішення) як суди, але не очолюються судьями. Замість суддів справи можуть розглядати експерти з дуже вузькою глибокою галузевою правовою спеціалізацією (трудове право, права людини або цивільне право, правові питання щодо імміграції, енергетики, заробітної плати працівників, ліцензування алкоголю тощо), які заслуховують аргументи та докази, що надають адвокати перед тим як проголосити своє письмове рішення.

Залежно від законодавства, що регулює роботу трибуналу, його рішення можуть бути переглянуті касаційним судом. Касаційний суд може висловити повагу трибуналу, якщо той виявив знання або провів експертизу більш високого рівня, ніж може суд. Міра пошани також залежатиме від таких чинників, як специфічне формулювання законодавства, що створює трибунал. Трибунали, які мають повноваження вирішувати питання щодо законодавства, можуть використовувати Канадську хартію прав і свобод, яка є частиною канадської Конституції.

Експерта, який веде засідання трибуналу, зазвичай називають "Містер/Мадам Головуючий/а". Як і в інших судах, на слуханнях присутні адвокати, які захищають інтереси своїх клієнтів. Але в адміністративному суді присутність адвоката не є обов'язковою умовою. Процес у більшості

трибуналів побудований так, щоб бути більш зручним для непередставлених сторін (без адвокатів), ніж у судах.

Загальним для всіх трибуналів є те, що вони створюються статутами, їх головуєчі зазвичай призначаються Урядом, вони зосереджують увагу на дуже часткових та спеціалізованих галузях права. Оскільки деякі питання підпадають під федеральну юрисдикцію (наприклад імміграція), а інші - під юрисдикцію провінцій (заробітна плата робітників, ліцензування алкогольних напоїв), то деякі трибунали створюються відповідно до федерального законодавства, а інші - до провінційного. Існують також одночасно федеральні й провінційні трибунали, які розглядають такі питання, як праця профсоюзів та права людей.

Найважливішим фактом, з погляду юристів, є те, що принцип *stare decisis* ("прийняти рішення залишається в силі") не застосовується до трибуналів. Інакше кажучи, головуєчі трибуналу можуть законно приймати рішення, які відрізняються від попередніх рішень щодо цього ж предмета та питання, які були ухвалені найвищим судом країни. Трибунали не пов'язані правовим прецедентом, який був створений ними або касаційним судом, тому вони не є судами, хоча і виконують важливі судові функції та вносять значний вклад у розвиток законодавства на рівні із судами. Незважаючи на незастосовність принципу *stare decisis* до трибуналів, їх головуєчі в переважній більшості випадків визнають попередні рішення судів з подібних питань та не суперечать їм, щоб зберегти послідовність та цілісність законодавства та уникнути труднощів, пов'язаних зі спростуванням їх рішень судами.

Серед федеральних трибуналів є невелика група таких, чий рішення можуть бути оскаржені безпосередньо до Федерального Апеляційного Суду замість Федерального відділу судового процесу. Такі трибунали, які називають "вищими трибуналами", перелічені в Підрозділі 28 (1) Закону про Федеральний суд 1985 р. (Глава F-7). До них належать Національна рада енергетики, Канадський міжнародний торговельний трибунал, Трибунал з питань конкуренції, Рада промислових відносин Канади (Федеральна рада праці), Рада авторського права, Канадська комісія радіотелебачення та телекомунікацій.

Статутні суди. Верховний суд Канади, федеральні суди, апеляційні суди провінцій та територій та численні провінційні суди нижчого рівня - це суди, засновані статутом, влада на прийняття рішення яких гарантована федеральним парламентом або провінційною легіслатурою. Слово "статутний" означає, що повноваження цих судів походять зі статуту, визначені та обмежені положеннями статуту. Статутні суди не можуть розглядати справи в тих галузях, які не закріплені або згадані в статуті, який їх засновує. У цьому сенсі статутні суди подібні до несудових органів, таких як адміністративні трибунали, ради, комісії, що створюються та наділяються повноваженнями відповідно до певного законодавства. Практичний зміст цього факту полягає в тому, що статутні суди не можуть надавати ті види судового захисту та допомоги, які не викладені чи передбачені у статуті, який їх засновує та наділяє повноваженнями [17; 18].

9. Здійснення контролю в системі державного управління

До контролюючих органів Канади можна віднести такі:

Комісію державної служби Канади, яка здійснює контроль за відбором кадрів, оцінювання щорічної діяльності міністерств і відомств, аудит, розслідування рішень стосовно персоналу;

- Офіс Комісіонера з питань інтересів та етики, який контролює діяльність депутатів, виконання Закону про конфлікт інтересів;

- Міністерство Фінансів та Комітет Таємної Ради, Секретаріат Ради Казначейства, які контролюють бюджетний процес;

- Колегію з трудових відносин у державній службі, яка здійснює контроль за виконанням колективних угод;

- Агенцію управління людськими ресурсами державної служби Канади, яка займається розкриттям зловживань у публічному секторі, забезпечує захист тих, хто їх виявив, а також проведення чесного процесу стосовно звинувачених.

Комісія державної служби Канади (*Commission de la fonction publique du Canada*) [19]. Місією цієї Комісії є попередження політичної корупції. Комісія державної служби Канади була створена в 1908 р., є незалежним державним агентством, яке щорічно звітує про свою діяльність

тільки перед Парламентом та відповідає за призначення та переміщення кваліфікованих співробітників у рамках федеральної державної служби. Структура комісії зображена на рис. 9.1.

Самостійність Комісії підкреслюється також тим, що призначений максимум на 7 років президент Комісії (повсякденний керівник агентства) та два або більше членів Комісії (commissioners) можуть бути достроково усунені зі своїх посад тільки шляхом прийняття спільної резолюції Палати громад та Сенату. При цьому члени Комісії не є її штатними співробітниками, їх запрошують "зі сторони" на основі часткової трудової зайнятості як членів правління, якщо проводити аналогію з приватною компанією. Наприклад, останніми заступниками президента Комісії був Манон Венна - глава консультаційної юридичної фірми та Девід Зассман - професор Оттавського університету, один з найвідоміших спеціалістів у Канаді з питань державного управління, який в минулому обіймав посаду заступника секретаря Апарату Таємної Ради Канади.

Найважливіші рішення приймаються колегіально, тобто президентом та членами Комісії за принципом більшості. Президент Комісії призначається Генерал-губернатором за поданням Прем'єр-міністра, а члени Комісії - Кабінетом.



Рис. 9.1. Структура Комісії державної служби Канади

Президентом Комісії з травня 2004 р. є Марія Барбадос, яка раніше працювала на керівних посадах в Апараті генерального аудитора Канади.

Діючи на підставі Закону про найм на державну службу та повноважень, які делегує їй Рада казначейства, Комісія покликана забезпечувати призначення державних службовців, виходячи з їхніх заслуг, запобігати впливу політичної кон'юнктури на їхню працю, гарантувати, щоб у державній службі були представлені різні групи населення і щоб усі канадці мали рівні можливості працевлаштування, забезпечувати двомовність державної служби.

Комісія безпосередньо відповідає за реалізацію положень Закону, що гарантують політичні права державних службовців, і охороняє систему, яка забезпечує їхнє право говорити правду тим, хто перебуває при владі, без страху бути підданими політичним переслідуванням.

Делегуючи багато зі своїх функцій з повсякденного управління кадрами міністерствам та відомствам, Комісія водночас розробляє стратегію розвитку державної служби. Кадрові підрозділи всіх державних органів Канади підзвітні Комісії. Важливою функцією цієї Комісії є також розгляд та розслідування скарг з кадрових питань. Крім того, Комісія зобов'язана доповідати Кабінетові міністрів про питання застосування Закону про найм на державну службу.

Комісія державної служби Канади має на меті такий стратегічний продукт: "Висока компетентна, безпристрасна і репрезентативна державна служба, яка спроможна надавати послуги двома державними мовами, у якій призначення на посаду базується на принципах чесності, доступності, репрезентативності та прозорості".

Комісія сприяє досягненню стратегічного продукту через:

- упевненість, що державна служба безпристрасна, що призначення на державну службу базується на заслугах, і що вона вільна від політичного і бюрократичного впливу;
- співпрацю з департаментами і управліннями з метою впровадження стратегій з найму і практик кадрового забезпечення, яка керується принципами чесності, доступності, репрезентативності та прозорості й узгоджується з новим Законом про найм на державну службу;
- посилення відповідальності Комісії перед Парламентом стосовно охорони здоров'я державних службовців [19].

Станом на кінець 2005 р. штат Комісії нараховував 942 співробітники.

Структурно робочий апарат Комісії складається з таких підрозділів, які очолюють віце-президенти:

- Управління політики (Policy Branch), що займається розробкою стратегії діяльності Комісії, моніторингом виконання рішень у сфері кадрової політики;

- Управління аудиту (Audit Branch), що розробляє та слідкує за виконанням функцій внутрішніх перевірок діяльності кадрових служб у рамках усього державного апарату, вносить корективи в їхню діяльність;
- Управління розслідувань (Investigations Branch), що здійснює розгляд різних скарг державних службовців та виносить вердикти або розробляє рекомендації;
- Управління систем і програм (Services Branch), що розробляє системні підходи та програми з добору кадрів та методи оцінювання ефективності їхньої діяльності для всіх структур державної служби;
- Управління корпоративного менеджменту (Corporate Management Branch), що займається питаннями забезпечення діяльності Комісії як відомства: інформаційна служба, внутрішня бухгалтерія, кадровий підрозділ, інформаційно-технологічне забезпечення, господарські служби тощо [13].

Крім того, Комісія має власний юридичний відділ, який займається правовими питаннями її діяльності.

Комісія державної служби захищає основні цінності заслуг і безпристрасності, а також сповідує чесність, прозорість, вільний доступ та репрезентативність [20].

Основні цінності Закону про найм на державну службу

I. ЗАСЛУГИ

1. Кожна призначена особа здобуває основні кваліфікаційні навички, включаючи кваліфіковане володіння державною мовою, яке визначається заступником начальника для запланованої роботи.

2. Керівник може брати до уваги будь-яку з нинішніх чи майбутню кваліфікаційну вимогу, технічні вимоги, і організаційні потреби, які також визначаються заступником начальника.

II. БЕЗПРИСТРАСНІСТЬ

1. Призначення на посаду і просування на державній службі проводиться без політичного впливу.

2. Працівники мають право займатися політичною діяльністю, підтримуючи принципи політичної безпристрасності на державній службі.

3. Політична діяльність працівників не повинна погіршувати їхні моральні принципи політичної безпристрасності або сприйматися небезпристрасно.

4. Політична діяльність означає будь-яку діяльність у підтримку або проти політичної партії; будь-яка діяльність на підтримку чи проти кандидата; або намагання стати кандидатом на виборах.

Провідні цінності

III. ЧЕСНІСТЬ. Рішення приймаються об'єктивно, без політичного впливу або особистого фаворитизму; політика і практика відображають безпристрасність поведінки людей. Громадяни мають право бути оціненими на державній мові(ах) за власним вибором під час процесу призначення.

IV. ПРОЗОРИСТЬ. Інформація про стратегії, рішення, політику та практику поширюється відкрито і своєчасно.

V. ДОСТУПНІСТЬ. Громадяни з усієї країни мають можливість подавати заяви і робити це на державній мові(ах) за власним вибором, що підлягають уточненню щодо працевлаштування на державну службу.

VI. РЕПРЕЗЕНТАТИВНІСТЬ. Процес призначення проводиться без упереджень і не створює перешкод на шляху до державної служби.

Офіс Комісійонера з питань конфлікту інтересів та етики (The Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner) [21]. Місією Офісу Комісійонера є попередження економічної корупції. Офіс Комісійонера з питань конфлікту інтересів та етики був створений на підставі Закону про федеральну підзвітність (Federal Accountability Act). Структура Офісу Комісійонера подана на рис. 9.2. Комісійонер є посадовою особою Парламенту з мандатом, який визначений у Законі про Парламент Канади (Parliament of Canada Act)[22]:

1. Підтримувати Палату громад, контролюючи поведінку її членів. Під керівництвом Постійного комітету з процедур та справ Палати Комісійонер несе відповідальність за адміністрування Кодексу конфлікту інтересів для членів Палати громад. Цей Кодекс набрав чинності у 2004 р., а у 2007 р. до нього були внесені деякі поправки.

2. Адмініструвати Закон про конфлікт інтересів для державних високопосадових осіб. Цей Закон набрав чинності 9 липня 2007 р. і замінив попередній Кодекс конфлікту інтересів і посадових інструкцій для державних високопосадових осіб*.

Комісіонер надає конфіденційні поради державним високопосадовим особам і членам Парламенту про те, як виконувати Закон і Кодекс членів Парламенту у встановленому порядку. Комісіонер також уповноважений радити Прем'єр-міністру щодо конфлікту інтересів і питань етики.

Комісіонер може здійснювати розслідування щодо будь-якого з членів Палати громад стосовно порушення ним Кодексу членів Парламенту на запит іншого члена Парламенту або зі своєї власної ініціативи, якщо є підстави вважати, що порушення мали місце. Комісіонер може проводити дослідження за резолюцією Палати.

Комісіонер може дослідити ситуацію стосовно порушення Закону про конфлікт інтересів будь-яким теперішнім чи минулим чиновником державної служби на запит Сенатора чи члена Палати громад або за власною ініціативою, якщо є підстави вважати, що порушення мали місце.

Комісіонер зобов'язаний надавати три щорічних звіти Парламенту: перший звіт про адміністрування Кодексу членів Парламенту, другий - про виконання Закону конфлікту інтересів, які подаються до 30 червня кожного року; і список організованих відряджень членів Палати громад, який подається до 31 січня кожного року.

Комісіонер відповідає за Відкритий реєстр (Public Registry) відповідної документації, яка вимагається від членів Палати громад і державних високопосадових осіб. Кожен звіт членів Палати громад повинен реєструватися в Офісі Комісіонера і бути доступним для відкритої інспекції впродовж робочих годин. Звіт також доступний для загального огляду за запитом через факс чи електронну пошту.

Як і у Франції, у Канаді існує орган, який з метою вдосконалення управ-

ління кадровою політикою всього державного апарату країни здійснює виконання Закону про модернізацію державної служби. Це Агентство управління кадрами державної служби Канади (Public Service Human Resources Management Agency of Canada), яке перебуває в підпорядкуванні Секретаріату Ради Казначейства Канади та очолюється його президентом [23].

Рада Казначейства Канади (Treasury Board of Canada) розробляє політику управління державною службою в цілому, виділяє кошти іншим федеральним відомствам, відповідає за питання контролю над їх діяльністю, насамперед фінансового, отримує та аналізує їх щорічну звітність, розробляє методичні вказівки щодо складення звітності, розглядає проекти бюджетів, виступає від імені уряду в ролі роботодавця - укладає угоди з профспілкою державних службовців. Рада Казначейства очолюється президентом, який є міністром Кабінету. До її складу також входять міністр фінансів та п'ять міністрів, яких визначає Уряд [24].

У підпорядкуванні Ради Казначейства перебуває Офіс Генерального контролера Канади (Office of the Comptroller General of Canada). Генеральний контролер є заступником Секретаря Секретаріату Ради Казначейства та очолює чотири управління. Він відповідає за моніторинг витрачання державних коштів, аналіз державної політики та стандартів у сфері фінансів, бухгалтерії аудиту, методичне керівництво системою фінансового контролю на всіх рівнях державної служби [25].

* Державні високопосадові особи - це Міністри, Секретарі Парламенту, міністерський штат і радники, Голова в Раді й призначені в міністерствах (заступники міністрів, голови управлінь і державних корпорацій, члени федеральних комітетів і трибуналів).



Рис. 9.2. Організаційна схема Офісу Комісіонера з питань конфлікту інтересів та етики

Фінансовий аудит і контроль у Канаді також здійснює Відомство головного аудитора Канади - ВГА (Office of the Auditor General of Canada) [26]. Це федеральне агентство - одне із небагатьох, що звітує безпосередньо Парламенту, а не міністру. ВГА звітує головним чином Комітету державних рахунків щодо фінансових дій федерального Уряду і багатьох державних корпорацій. ВГА керується у своїй роботі законами "Про головного аудитора" та "Про управління фінансами". ВГА виконує роль незалежного та об'єктивного аудитора і має певну незалежність від Уряду.

Головний аудитор є номенклатурним чиновником парламенту і його не змінюють зі зміною Уряду. Він призначається Урядом на термін 10 років.

Відомство головного аудитора Канади виконує п'ять основних функцій:

- перевіряє бухгалтерські звіти щодо державних рахунків;
- перевіряє бухгалтерські звіти державних корпорацій (деякі з них перевіряються приватними бухгалтерськими фірмами);
- перевіряє виконання урядових програм щодо економії, рентабельності та раціональності;
- здійснює екологічний аудит - контроль програм міністерств, які спрямовані на сталий розвиток;
- проводить спеціальні перевірки королівських корпорацій та інших установ.

Аудит ВГА здійснюється незалежним аудитором із приватного сектора, якого призначає Рада Казначейства. Також бюджет і звіти ВГА розглядаються комітетами Парламенту. Відомство головного аудитора Канади зобов'язане подавати звіти до Парламенту як будь-яке урядове міністерство.

10. Державна служба

Станом на 31 березня 2004 р. в Канаді нараховувалось 171,5 тис. федеральних державних службовців, не враховуючи тих, які зайняті в державних компаніях (так званих "королівських корпораціях" - crown corporations). Загалом у країні на сьогодні діють 20 федеральних міністерств та понад 70 федеральних відомств (агентства, комітети, служби, секретаріати тощо).

Кожна посада в системі державної служби Канади має так званий рівень для позначення рангу або рівня складності в межах професійної групи чи підгрупи. Рівень посади встановлюється шляхом її оцінки відповідно до класифікаційного стандарту цієї професійної групи. Рівень посади визначає її відносну цінність у межах організаційної ієрархії та рівень заробітної плати. Наприклад, у сільськогосподарській сфері таких рівнів 8, у сфері зовнішньої політики тільки 4, а у сфері зв'язку - 7.

Кваліфікаційні стандарти визначають мінімальні вимоги (зазвичай - освіта або професійний сертифікат), необхідні для компетентного виконання роботи. Виконуючі обов'язки керівників та менеджери повинні дотримуватися цих стандартів під час призначення на посади державної служби. Класифікаційні стандарти описують відносну цінність характеристик роботи, яка виконується на посаді, у межах професійної групи, та визначають рівень завдань в ієрархії цієї групи. Зв'язок між класифікаційними і кваліфікаційними стандартами дає впевненість у тому, що мінімальні вимоги, визначені для певної роботи (кваліфікаційні стандарти), точно відповідають основним функціям цієї посади (відповідні класифікаційні стандарти) [27].

Управління кадрами державної служби Канади регулюється за допомогою таких ключових законів:

– Закон про фінансове адміністрування (Financial Administration Act), який регулює питання фінансування державної служби, а також різноманітні аспекти кадрового та адміністративного управління;

– Закон про найм на державну службу (Public Service Employment Act), який відображає розподіл повноважень та обов'язків різних відомств щодо питань кадрової політики;

– Закон про відносини державних службовців з роботодавцем (Public Service Staff Relations Act), який кодифікує основні права та обов'язки державних службовців, порядок ведення переговорів про укладання колективних трудових угод та врегулювання трудових суперечок;

– Закон про пенсійне забезпечення державних службовців (Public Service Superannuation Act) - центральний, базовий закон, який регулює дану сферу; крім нього діє ще низка пенсійних законів, які мають більш приватний характер.

Основні призначення здійснюють Рада Казначейства, Комісія державної служби та Агентство державної служби. У Канаді існує близько 30 професійних спілок, які ведуть переговори з питань колективних трудових угод із Радою Казначейства, у яких визначаються усі умови роботи майбутнього державного службовця. Комісія державної служби пропонує програми найму після середньої школи на посади початкового рівня.

Кваліфікаційний іспит для вступу на державну службу проводиться Канадською школою державної служби (Canadian School for Public Service - CSPS). Такі документи, як Політика щодо навчання, підготовки та розвитку (Policy on Learning, Training and Development - 2006) та Стандарти щодо знань для обов'язкової підготовки (Standards on knowledge for required training - 2007) визначають мінімальні знання для посад державних службовців різних рівнів: від щойно прийнятих на державну службу до керівників найвищих рівнів. Відповідно до цих документів фактично відбувається просування "кар'єрною драбиною". Для отримання посади наступного рівня необхідно прослухати певні навчальні курси в Канадській школі державної служби (КШДС), які розроблені спеціально для окремих цільових груп: усіх державних службовців (новопризначених), функціональних спеціалістів, супервайзерів (адміністраторів), менеджерів, менеджерів вищої ланки, вищих керівників [28].

Відповідно до Конституції керівником державної служби Канади вважається Керівник Офісу Таємної Ради, який поєднує посади Секретаря Таємної Ради та Секретаря Кабінету Міністрів (Clerk of the Privy Council and the Secretary to the Cabinet). Він виконує такі завдання:

- доводить рішення Уряду до керівної ланки органів виконавчої влади;
- відповідає за експертну, професійну та позапартійну підтримку політичного керівництва країни всім апаратом чиновників;
- займається підбором кандидатур на посаду перших заступників та заступників міністрів;
- забезпечує експертну та інформаційну підтримку Прем'єр-міністра під час розробки та реалізації пріоритетів політики Уряду;
- відповідає за координацію роботи Кабінету (готує порядок денний, веде протоколи засідань).

Офіс Таємної Ради складається з 16-ти Секретаріатів, які наділені специфічними функціями з метою забезпечення організації та координації діяльності Прем'єр-міністра та Кабінету в цілому. Одним з них є Секретаріат з питань державної служби (Senior Personnel and Special Projects Secretariat), який очолює заступник секретаря Кабінету. Цей орган відповідає за комплектування та діяльність вищої ланки державних чиновників (перші заступники та заступники міністрів, глави федеральних агентств, державних корпорацій), а також здійснює підтримку Секретаря ОТР у розробці та реалізації заходів щодо удосконалення державної служби [13].

Агентство державної служби Канади підпорядковане Дорадчому комітету з питань державної служби при Прем'єр-міністрові. Агентство виконує такі завдання, як:

- управління людськими ресурсами у сфері державної служби;
- визначення потреб державної служби у навчанні;
- підтримка розвитку лідерства;
- встановлення стандартів;
- проведення щорічної оцінки департаментів та агенцій щодо практики управління людськими ресурсами.

11. Система професійного навчання державних службовців

Закон про модернізацію державної служби Канади 2003 р. визначає Канадську школу державної служби (Canada School of Public Service) як головний навчальний заклад у сфері державної служби Канади [28].

Канадська школа державної служби (КШДС) була створена 1 квітня 2004 р. в м. Оттава шляхом об'єднання трьох агентств: Канадського центру розвитку менеджменту (Canadian Centre for Management Development - CCMD), Агентства підготовки та розвитку Канади (Training and

Development Canada - TDC) та Агентства мовної підготовки Канади (Language Training Canada - LTC) [37]. КШДС очолює Президент і Головний виконавчий директор, який здійснює нагляд та керівництво діяльністю Школи та її колективу. Директора Школи призначає Генерал-губернатор після консультації з міністром - членом Таємної Ради, який відповідає за виконання Закону про Канадську школу державної служби, та Радою директорів Школи. КШДС підпорядкована Президенту Ради Казначейства та звітує йому через Раду директорів, яка складається з представників публічного та приватного секторів. Діяльність школи регулюється Законом про Канадську школу державного управління (Canada School of Public Service Act) [29].

Місія КШДС полягає в тому, щоб озброїти всіх працівників публічної служби необхідними знаннями, вміннями та навичками для професійного виконання своїх посадових обов'язків та надання якісних послуг громадянам Канади. Навчальні продукти КШДС зосереджені на певних ключових лідерських компетенціях: цінності та етика, стратегічне мислення, обов'язки та відмінна менеджерська майстерність (управління діяльністю, людьми та фінансами). Навчальні послуги Школи охоплюють такі функціональні сфери, як політика, комунікації, інформаційний менеджмент, менеджмент інформаційних технологій, правове регулювання, менеджмент людських ресурсів, закупівель, матеріалів та нерухомість. КШДС має тільки одного клієнта - державну службу Канади - та створює свої продукти та послуги на його замовлення таким чином, щоб забезпечити потреби працівників державної служби всіх рівнів виконавчої влади. Навчання в КШДС відіграє важливу роль у кар'єрному просуванні державних службовців Канади.

Основні напрями діяльності КШДС:

- базовий курс для новопризначених;
- підвищення кваліфікації, підготовка на посади вищих керівних кадрів;
- оцінювання державних службовців щодо їх знань та результатів діяльності;
- впровадження державної політики у сфері підготовки державних службовців;
- стратегічне консультування Уряду;
- оцінювання навчальних програм;
- вироблення стандартів;
- акредитація навчальних курсів.

Усі курси поділені на 6 груп для різних навчальних спільнот: усіх державних службовців (новопризначених), функціональних спеціалістів, супервайзерів (адміністраторів, контролерів), менеджерів, менеджерів вищої ланки, вищих керівників (старших керівників).

Зокрема, КШДС пропонує широкий перелік програми розвитку лідерства, а саме: інтенсивну програму розвитку високопосадовців; розширену програму лідерства; програму навчальних візитів колег КШДС; університетську чемпіонську програму для заступників міністрів; програму "Дирекція" для цілеспрямованих державних службовців; Фулбрайт Програму для професійних працівників Уряду середньої ланки; програму для державних службовців за місцем служби, а також програму для студентів, що надає орієнтовні знання та дослідження. Більшість навчальних курсів КШДС доступна в електронній формі, викладається дистанційно та в режимі он-лайн.

Оскільки Канада має дві державні мови - англійську і французьку, - то одним із пріоритетів держави є спрямування зусиль на те, щоб всі державні службовці вільно володіли обома мовами. КШДС пропонує широкі можливості щодо мовної підготовки, а саме: самостійне вивчення мови он-лайн; вивчення мови під керівництвом викладача он-лайн; аудиторний мовний курс.

Державні службовці мають можливість отримати спеціальні професійні знання не тільки в КШДС. Багато міністерств та відомств Канади мають свої власні навчальні програми, а деякі (міжнародних відносин та міжнародної торгівлі, транспорту Канади, людських ресурсів та соціального розвитку Канади, відомство обслуговування кордонів Канади, Королівська канадська кінна поліція) мають тренінгові інститути та центри. Ліва частина тренінгів та програм розвитку має місце за контрактами з консультантами, приватними фірмами та університетами.

Університетами Канади також пропонується академічне навчання, що надає можливість отримати ступені бакалавра або магістра державного управління чи державної політики (університети Queen's, Carleton, Dalhousie, Victoria, ENAP та інші).

12. Основні тенденції модернізації державного управління

На відміну від перехідних країн Європи в Канаді не було єдиної програми реформування державного управління. Скоріше адміністративна реформа проводилася як серія пов'язаних між собою ініціатив. Наприклад, програма "Зміна" (Programme "La Releve"), яку очолював Клерк Таємної Ради, була скерована на модернізацію управління людськими ресурсами та намагалася відродити державну службу. Таємна Рада управляла впровадженням процесу "бізнес-планування" та в рамках стратегічного політичного курсу залучала різні департаменти й агентства до розробки своєї річної фінансової звітності (бюджетних планів) за новою методикою. Головна увага приділялася заходам, що мали на меті підвищення результативності та відповідальності.

Провінції також втілювали важливі реструктуризаційні програми, що відповідали впровадженню бізнес-планування. Такі плани є доступними для громадськості, кожного року надається звіт про результати досягнення запланованих цілей.

До ключових елементів бізнес-планування належать такі:

- декларація щодо бачення майбутнього та стратегічних цілей установи;
- визначення основних видів діяльності установи;
- програми дій у рамках основних видів діяльності установи;
- стратегія відмовлення від неосновних видів діяльності установи;
- стратегії змін програм (у зв'язку з переходом до клієнт-орієнтованої ідеології, упровадженням електронного врядування тощо);

- звітування щодо показників виконання та результатів діяльності установи.

Основними тенденціями, що виникли внаслідок впровадженням бізнес-планування, були:

- реструктуризація установ з метою їх орієнтування на клієнта, суть якої полягала в тому, що групи послуг різних міністерств почали надаватися з одного місця (метод "Єдиного вікна");
- упровадження електронного врядування, у результаті якого надання послуг, розрахункові операції та взаємодія з громадянами та представниками бізнесу стали здійснюватися в електронному вигляді через електронні кіоски або мережу Інтернет.

Результати проведених у рамках урядового проекту "Перегляд Програм" (Program Review) змін все ще оцінюються. Хоча зазначені тенденції привели до заснування спеціальних, таких, що самофінансуються, операційних агентств (наприклад Канадське агентство митних справ та доходів), Канада не пройшла такої радикальної реструктуризації, як це було в Новій Зеландії. На всіх рівнях врядування виникла проблема стосовно того, що державний сектор більше не розцінюється як привабливе місце працевлаштування: скоротився набір на університетські програми з державного управління; опитування громадської думки показують, що уряд та його органи сприймаються як менш релевантні; велика кількість державних службовців переходять працювати до приватного сектора. Усе більше уваги приділяється тому, щоб забезпечити спроможність майбутньої державної служби підтримувати традиційно високі стандарти щодо розробки політики та управління програмами.

12.1. Реформування організаційної структури виконавчої влади

Створення агентств. Упродовж 1970-1980-х рр. менеджерську гнучкість почали пов'язувати з низькою фіскальною дисципліною, оскільки бюджети та кількість урядових програм збільшувалась, незважаючи на намагання впровадити сильнішу систему звітності та контролю. У період жорстких скорочень 1990-х рр. гнучкість почали асоціювати лише з пошуком заощаджень. Сучасна тенденція полягає в поверненні до більшої менеджерської гнучкості, посилення орієнтації на досягнення результатів, що означає менше центрального контролю щодо затрат/вкладень, але високий рівень перевірки досягнутих результатів.

Баланс гнучкості/відповідальності перевіряється через наявність бюджетних надлишків та тиску щодо знову збільшеного розширення програм. Поєднання гнучкості й відповідальності спостерігалось під час створення спеціальних оперативних агентств. Ці агентства увільнені від певних адміністративних правил (наприклад директив щодо комплектації штату), замість яких мають бути забезпечені чітко визначені показники результатів та їх досягнення.

Класифікація агентств встановлюється Статутом Ради Казначейства. Вона вміщає широкий діапазон видів агентств: від тих, які виконують інтегральну частину операційної діяльності міністерств, до автономних Королівських корпорацій корони. На 2006 р. існувало 18 спеціалізованих операційних агентств, 82 Королівські корпорації та 235 агентств інших видів. Приклади таких агентств наведені в табл. 12.1.

Таблиця 12.1

Агентства Канади

Спеціалізовані операційні агентства	
Паспортний офіс (Passport Office)	Бюро перекладів (Translation Bureau)
Королівські корпорації	
Атомна енергетика Канади (Atomic Energy of Canada)	"Канадська рада пшениці" (Canadian Wheat Board)
Банк Канади (Bank of Canada)	Корпорація кредитування сільського господарства (Farm Credit Corporation)
Канадська корпорація іпотеки та житлового будівництва (Canada Mortgage and Housing Corp.)	Національна галерея Канади (National Gallery of Canada)
Канадська корпорація розвитку кіно (Canada Film Development Corp.)	"Бензин Канада" (Petro Canada)
Канадська корпорація радіомовлення (Canadian Broadcasting Corporation)	Залізниця (Via Rail)
Інші види агентств	
Канадське агентство інспекції харчових продуктів (Canadian Food Inspection Agency)	Комісія вільної торгівлі (Free Trade Commission)
Канадська комісія ядерної безпеки (Canadian Nuclear Safety Commission)	"Якість води Великих озер" (Great Lakes Water Quality)
Канадська служба захисту інтелектуальної власності (Canadian Security Intelligence Service)	Бібліотека Парламенту (Library of Parliament)
Канадська апеляційна рада пенсій (Canada Pension Appeals Board)	Національна рада енергетики (National Energy Board)
Комісія безпеки вугільної промисловості (Coal Mining Safety Commission)	Національна рада кіно (National Film Board)
Наглядова рада впливу на навколишнє середовище (Environmental Impact Review Board)	Національна рада досліджень (National Research Council)
Консультативна група заробітної плати керівників (Executive Compensation Advisory Group)	"Парки Канади" (Parks Canada)

Вимога відповідальності, яка стосується федеральних департаментів та гарантується через закріплення в законодавстві (Закон про фінансове адміністрування - Financial Administration Act, Закон про відносини державних службовців з роботодавцем - Public Service Staff Relations Act), застосовується і до певних агентств.

В Онтаріо відповідальність та підзвітність агентства міністерству, яке передало йому частину своїх функцій, закріплюється в Меморандумі про взаєморозуміння, у якому встановлюються зобов'язання і стандарти послуг, які повинно виконувати агентство. Крім того, існують установчий комітет Легіслатури Онтаріо, який здійснює нагляд за діяльністю агентств, рад та комісій цієї провінції.

У рамках реструктуризації, яка проводилась у середині 1990-х рр., більшість канадських органів влади переглянули повноваження та потреби для багатьох своїх агентств. У результаті цього значну кількість традиційних агентств було ліквідовано або реструктуризовано. Водночас створювалися нові агентства, яким було передано самофінансуючі галузі державної діяльності. Іншою тенденцією була часткова або повна приватизація королівських корпорацій. Наприклад, можна було придбати акції, які були виставлені для публічного торгу, таких корпорацій, як "Бензин Канада" (Petro Canada), Канадські національні залізниці (Canadian National Railways) та Повітряний флот Канади (Air Canada).

Децентралізація. Канада тривалий час була високодецентралізованою країною. Водночас не припинявся тиск провінцій щодо ще більшої децентралізації (наприклад щодо підготовки працівників). Деякі експерти вбачають у децентралізації засіб для задоволення бажання Квебеку отримати більшу автономію. Але не можна опустити той факт, що і від інших провінцій лунають ті самі запити. Наприклад, Онтаріо нещодавно вирішила перебрати на себе функцію федерального Уряду щодо збору податків на доходи та створила незалежне провінційне агентство для її виконання.

Поточна тенденція до збільшення повноважень провінцій певною мірою є результатом скорочення фіскальних видатків провінціям, яке відбулося в рамках "Перегляду Програм" (Program Review) у середині 1990-х рр. Через це скорочення зменшився вплив політики федерального Уряду щодо сфер соціальних витрат на провінції. Пізніше, зі збільшенням профіциту

федерального бюджету, скорочені фіскальні видатки провінціям були частково відновлені. Але невідомо, як це відобразиться на впливі федерального Уряду на соціальну політику.

На провінційному рівні спостерігається тенденція передачі функції надання послуг на муніципальний рівень. У Канаді муніципалітети створюються провінційним законодавством і не мають ніяких конституційних повноважень. Зазвичай існує міністерство муніципальних справ на рівні провінції, яке веде переговори щодо будь-якого делегування влади або присвоєння повноважень муніципальному рівню. Муніципалітети можуть збільшити свій власний дохід через оподаткування власності та клієнтські збори.

12.2. Згорання урядових програм

У 1993/94 фінансовому році федеральний дефіцит досягнув 42 млрд дол. або 5,9% валового внутрішнього продукту (ВВП). А до 1994/95 фінансового року чистий державний борг сягнув до 546 млрд дол. або 72,8% ВВП. Річні державні боргові виплати відсотків досягли 42 млрд дол. або 35% витрат на програми. На лютий 1995 р. державне боргове навантаження зросло на 7,5 млрд дол. стосовно прогнозу попереднього року унаслідок підвищення процентних ставок. У цей час Канада тільки починала виходити з найгіршої рецесії, починаючи з 1920-х рр. У громадській думці майбутнє процвітання було пов'язане з відновленням фіскальної відповідальності. Перегляд Програм був відповідною реакцією Уряду.

У бюджеті, який був прийнятий у лютому 1994 р., Уряд поставив за мету скоротити дефіцит до 24,3 млрд дол. або 3% ВВП до 1996/97 бюджетного року. У цей час бюджет переживав перше тривале падіння за 23 роки. Для його подолання була встановлена мета скорочення витрат на 29 млрд дол. за 3 роки. Для її досягнення було вжито таких заходів: скорочення 45 тис. робочих місць державної служби; зменшення урядових видатків провінціям на 4,5 млрд дол.; ліквідація 73 урядових рад та комерціалізація чи реструктуризація інших; відміна сільськогосподарських і транспортних субсидій; зменшення до 60% підприємницьких субсидій. До цього процесу були залучені як адміністративний, так і політичний рівні. Метою цього процесу було визначення ролі федерального Уряду стосовно відповідальності та розподілу ресурсів за пріоритетними напрямками для забезпечення ефективної, результативної та менш витратної управлінської діяльності. Було встановлено завдання щодо значного скорочення бюджету від 5 до 60%. Для проведення цього процесу департаментам були надані інструкції переглянути свою діяльність відповідно до шести запитань:

1. Чи ця програма/діяльність включає "громадський інтерес"?
2. Вона належить до тих, що може і повинна виконуватись федеральним Урядом?
3. Чи може ця діяльність/програма бути передана на рівень провінцій?
4. Чи це може робити приватний сектор?
5. Може це робитися ефективніше?
6. Чи ця програма/діяльність є придатною за вартістю?

Комітет посадовців, який очолював Клерк Таємної Ради (Секретар Кабінету), розглянув пропозиції кожного департаменту щодо досягнення поставленої мети. Спочатку розгляд проводився комітетом Кабінету, а потім Кабінетом у повному складі. З фінансової точки зору, результати були надзвичайно успішними. До 1997/98 бюджетного року був досягнутий профіцит бюджету. За 1999/2000 рік бюджетний надлишок збільшився до 12,3 млрд дол., тоді як витрати на програми були оцінені лише в 11,5% ВВП - найнижчий рівень за останні 50 років. Прогноз на 2006 р. передбачає подальше зростання надлишку бюджету більше ніж на 10 млрд дол. щороку на тлі значного зменшення податків.

Також програма була успішною з точки зору налагодження комунікацій. Проведення невідкладної фіскальної реформи дало змогу отримати громадську підтримку щодо скорочень та реструктуризації. Отже, канадська реформа державного управління показала, що саме віра громадян в правильність дій Уряду була життєво необхідною для майбутнього процвітання країни. Більше того, бюджет є одним з найпотужніших комунікативних засобів у Канаді, щоб відновити довіру громадян до Уряду. Хоча "Перегляд Програм", поза сумнівом, досягнув успіхів щодо фінансового стану країни та налагодженню зв'язків з громадськістю в середині 1990-х рр., у результаті її проведення в Канаді розпочалися тривалі дебати щодо продуктів та досягнень

реформ, в основі яких лежать питання бюджету; тобто, чи не надмірно постраждала якість послуг (особливо у сфері охорони здоров'я) через спрямування всіх зусиль на досягнення фінансових цілей (особливо на зниження податків).

12.3. Реформування державної служби та кадрової політики

У Канаді 186314 федеральних державних службовців, виключаючи військових і працівників незалежних королівських агентств. За період реформи державна служба скоротилася на 39 тис. працівників (17,4%). Більшість скорочень відбулися у сферах національної оборони (були скорочені цивільні працівники), розвитку людських ресурсів (працівники були переведені в провінції), надання урядових послуг та проведення громадських робіт (альтернативне надання послуг). Ніяких подальших істотних скорочень найближчим часом не передбачається.

У Канаді федеральний Уряд складає лише частину державного сектора. У федеральних органах працює 33% державних службовців, у провінційних урядах - 30%, муніципальних урядах - 37%. Державний сектор також включає королівські корпорації, збройні сили та інші державні установи (наприклад школи, університети, лікарні). Скорочення також проводилися на провінційному рівні. У 1995 р. Державна служба Онтаріо нараховувала приблизно 81200 працівників. Відтоді вона зменшилась на 21% до 64000.

У Канаді законодавство з питань державної служби встановлює широкі рамки діяльності та політики з високим ступенем залежності від норм та директив, які є інструментом створення, змінення та втілення правил і стандартів. Такий підхід відрізняється від європейської практики, яка має чіткі детальні закони про державну службу. Основні етапи створення канадського законодавства про державну службу представлені в табл. 12.2.

Таблиця 12.2

Етапи створення канадського законодавства про державну службу

Рік	Назва закону	Роль закону
1918	Закон про державну службу Канади (<i>Civil Service Act</i>)	Закон уповноважив Комісію цивільної служби Канади на впровадження системи заслуг (<i>meritbased system</i>)
1961	Поправки до Закону про державну службу Канади (<i>Civil Service Act revisions</i>)	Створення Комісії державної служби Канади та надання Раді Казначейства повноважень роботодавця - наймача державних службовців
1967	Закон про найм на державну службу (<i>Public Service Employment Act</i>)	Надав вищим державним службовцям статусу окремої групи корпоративного управління

Крім законів про державну службу, федеральні та провінційні органи мають додаткове законодавство, що регулює трудові відносини та управління фінансами. Також може існувати окреме законодавство щодо політичної діяльності державних службовців, свободи інформації, публічного оголошення розміру зарплати держслужбовців та конфлікту інтересів.

Існує ще одна істотна різниця між канадським і європейськими законами про державну службу. У Канаді всі державні працівники департаментів та їхніх агентств вважаються державними службовцями. В Європі цивільні або державні службовці часто належать до професійного корпусу державних службовців, але не здійснюють надання адміністративних послуг чи допомоги.

У 1998 р. з метою розв'язання проблеми найму, утримання та збереження вищих керівних кадрів була вироблена нова політика щодо заробітної плати керівників. Розмір заробітної плати керівників став визначатися порівняно із зарплатами аналогічних посад у приватному секторі, а також були передбачені надбавки за особисті результати виконання. Плата за ризик, пов'язаний з досягненням запланованих цілей та результатів, становить 10-15% повної заробітної плати керівників. Політика щодо заробітної плати для тих, хто суміщає кілька посад, визначається законом про трудові відносини, її особливості після обговорення закріплюються в положеннях колективного договору.

У 1998 р. з метою розв'язання проблеми найму, утримання та збереження вищих керівних кадрів була вироблена нова політика щодо заробітної плати керівників. Розмір заробітної плати керівників став визначатися порівняно із зарплатами аналогічних посад у приватному секторі, а також були передбачені надбавки за особисті результати виконання. Плата за ризик, пов'язаний з досягненням запланованих цілей та результатів, становить 10-15% повної заробітної плати керівників. Політика щодо заробітної плати для тих, хто суміщає кілька посад, визначається законом про трудові відносини, її особливості після обговорення закріплюються в положеннях колективного договору.

12.4. Зміна бюджетного процесу

З метою забезпечення ретельної перевірки того, що ролі, програми і пріоритети, вироблені в рамках "Перегляду Програм", стали невід'ємною частиною департаментської культури формування витрат, паралельно з нею впроваджувалась Система управління витратами (*Expenditure Management System - EMS*). Усі зарезервовані політики були скасовані, щоб гарантувати триваючу перевірку нижчих і вищих пріоритетів. Протягом періоду скорочення витрат

нові пріоритети, визначені в бюджеті, мали пройти через перерозподіл, тобто через експропріацію деякої частини заощаджень "Перегляду Програм". Ініціативи, закладені в бюджеті, мали прийти від перерозподілу через міністерства-спонсори. Сукупність поглядів щодо модернізації Уряду ХХ ст. зумовила виникнення низки ініціатив та проведення горизонтальних переглядів/перевірок, які призводять до триваючого реформування програм та структури політики (регуляторної реформи). Крім того, були втілені вдосконалення щодо планування витрат та відповідальності, до яких належать: "Проект Звітування Парламенту" (Reporting to Parliament Project), що включав звітування щодо результатів виконання; нові підходи до планування діяльності; модернізація системи інформаційної підтримки управління орієнтованими на результат показниками.

До ключових документів для планування та звітування про результати відносять: 1) бізнес-план департаменту; 2) звіт про плани та пріоритети; 3) звіт департаменту про результати/показники виконання.

З кінця 1960-х рр. використовувалися різні системи виміру результатів/показників, починаючи з американської системи "планування-програмування-бюджетування". Спроби створити досконаліші, більш детальні версії програмного складання бюджету були покинуті через труднощі функціонування, обслуговування та підтримки звітних систем. Зобов'язання щодо покращення вимірювання показників та звітування про результати є спадком, який залишився від того періоду часу.

У майбутньому мають бути здійснені дві головні зміни в управлінні фінансами - запровадження сучасної служби фінансового контролю та бухгалтерського обліку за методом нарахувань. Сьогодні Незалежна група щодо служби фінансового контролю (Independent Panel on Comptrollership), яка включає експертів з приватного та державного секторів, надає консультації Раді Казначейства з приводу можливих удосконалень. Під службою фінансового контролю розуміється потужний розпорядник державних ресурсів, високі стандарти етики та забезпечення належного парламентського контролю. Для надання доступних за вартістю та якісних послуг канадцям управлінці повинні мати гнучкість, стимули та інформацію. Бухгалтерський облік за методом нарахувань вже був упроваджений та представлений у 2001 р. як частина ширшої Фінансової інформаційної стратегії. Ці дві ініціативи мають гарантувати те, щоб сучасні практики фінансової звітності впроваджувалися як частина ширшого принципу посилення відповідальності на всіх рівнях врядування.

12.5. Електронне врядування

Свого часу канадський Уряд, як зазначалось у Промові від Трону (2000 р.), постановив, що до 2004 р. Канада буде відома у всьому світі тим, що її Уряд є найбільш наближеним до своїх громадян, та канадцами, які матимуть доступ до всієї урядової інформації та зможуть отримати послуги он-лайн в той час і в тому місці, які вони забажають. Служба Канади (Service Canada) - це ініціатива щодо впровадження електронного врядування та забезпечення телефонного або Інтернет доступу до більш ніж тисячі державних програм і послуг за принципом "Єдиного вікна". До грудня 2000 р. всі урядові департаменти повинні мати он-лайн базу та надавати доступ до відповідної інформації, програм та форм. Провінція Онтаріо навіть одержала кілька міжнародних нагород за ініціативи у сфері електронного врядування. Наприклад, агентство "Ділові зв'язки Онтаріо" (Ontario Business Connects) дає змогу новим підприємцям зареєструватися через Інтернет. Зараз 70% реєстрацій бізнесу відбуваються саме таким чином. Такі послуги отримали схвальні відгуки та задовольняють потреби 95% клієнтів. "Служба Онтаріо" (Service Ontario) - агентство, засноване на базі публічно-приватного партнерства з ІВМ, яке дає змогу громадянам використовувати централізований електронний кіоск (наприклад у торговельному центрі) для одержання водійських прав, ліцензій на рибальство і мисливство, оплати штрафів за неправильне паркування та отримання деяких інших державних послуг.

12.6. Результати реформи

Результати реформи державного управління в Канаді важко оцінити через те, що не існувало окремої, чіткої програми. Наприклад, поєднання реструктуризації з фінансовою стрима-

ністю та скороченням не дають змоги стверджувати, чи ці особливі дії здійснювалися через бажання модернізувати Уряд або просто для збереження грошей. У випадку Канади корисніше буде зосередитися на оцінці загальних кінцевих результатів, ніж окремої програми. Тут досвід говорить про те, що за періодами радикальних змін (два за останні п'ятдесят років) повинні йти періоди консолідації та стабілізації.

Реформаторський "Перегляд Програм", зміна якого відбувалася в середині 1990-х рр., безперечно досяг своїх фінансових цілей. Ця реформа призвела до переосмислення ролі Уряду та шляхів, якими мають бути надані державні послуги. Вигоди від вдосконалення фіскального стану Урядом позитивно вплинули і на проведення реструктуризації. У процесі реформи були зроблені важливі кроки щодо ефективних форм співробітництва з приватним сектором та експлуатаційних технологій. Однак ще необхідно запровадити культуру постійного вдосконалення державної служби, а також надати можливість залучати та утримувати молодих, талановитих та розумних працівників. Будь-яке зменшення спроможності державних послуг та професіоналізму державних службовців негативно впливатиме на якість послуг. Саме ці питання мають стати середньостроковою перспективою реформування в Канаді.

Також одним з важливих пріоритетів для Канади став перехід державної служби на контрактну основу. Окреслюючи контрактну політику, Рада Казначейства встановила чотири критерії для впровадження контрактів в державне управління: проходження державної перевірки; забезпечення переваг оперативного розгляду; підтримка стратегічних довгострокових цілей (наприклад регіональний розвиток); відповідність міжнародним торговельним зобов'язанням. На провінційному рівні перехід на контрактну основу зазнав широкої підтримки. Такі послуги, як охорона будівель, прибирання снігу, перевірка ліцензії на транспортний засіб, прибирання вулиць, громадське харчування є тільки деякими функціями, які забезпечуються приватним сектором на контрактній основі, хоча формально ці послуги надавалися державними службовцями. Хоча критики зазначають, що державні службовці ще не повною мірою вміють оперувати цією новою формою альтернативного надання послуг [30-32].

13. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Канада й Україна мають тісні відносини, що ґрунтуються на історичному фундаменті більш ніж столітнього переселення українців у Канаду. Канада стала першою західною державою, яка визнала незалежність України 2 грудня 1991 р. одразу після українського референдуму. Дипломатичні відносини між Канадою й Україною офіційно були встановлені 27 січня 1992 р. З того часу Канада й Україна підписали безліч угод та меморандумів про взаєморозуміння, які охоплюють такі галузі, як торгівля, технічне та військове співробітництво, взаємну юридичну допомогу. Зокрема Канадська міжнародна агенція розвитку (CIDA) має велику програму технічного співробітництва в Україні, зосереджуючи увагу на структурі управління, розбудові інституційних можливостей, укріпленні громадянського суспільства та зміцненні ядерної безпеки [33].

У другій половині минулого століття в розвинених демократичних країнах розпочався процес зміни принципових засад державного управління та підходів до його реалізації. За нових умов Канада не тільки виявилася життєздатною державою, а й досягла значних успіхів стосовно адаптації до нових реалій глобалізованого світу. Які ж корисні уроки щодо державного управління може вивчити Україна з досвіду Канади? Які канадські принципи та надбання у цій сфері варто було б впровадити в нашій країні?

1. Реактивність і сучасність. У сучасному світі держава зобов'язана вчасно та влучно реагувати на швидкі зміни політичних та економічних реалій, кризові явища, бути гнучкою і реактивною. Саме завдяки вчасним та продуманим реформам 1990-х рр., які були спрямовані на лібералізацію економіки, уряд Канади перетворив майже повністю аграрну державу в переважно індустріальну. Вчасна реакція уряду на зміну економічного та політичного порядку забезпечила успішний розвиток країни за наступних поколінь. Україна є молодою країною, яка не має у розпорядженні тих століть на поступовий розвиток демократії, які мали сучасні європейські та Північно-Американські країни. Саме тому, розробляючи адміністративні реформи в Україні,

необхідно здійснювати ґрунтовний аналіз сучасних світових тенденцій у сфері державного управління та перспективи їх розвитку, застосовувати інструменти "нового публічного менеджменту" (New Public Management), упроваджувати принципи "належного врядування" (Good Governance), а також шукати нові підходи до розв'язання існуючих проблем. Також важливою складовою розробки реформ є вивчення внутрішнього стану та потреб державного управління. Зважаючи на досвід Канади, може бути корисним для кожного урядового органу проведення самостійного аналізу своїх функцій, заснованого на чіткій анкеті, яка була б розроблена на центральному рівні [34].

2. Ефективність та результативність. Сучасний світ живе за законами ринкової економіки. У такому середовищі держава може успішно функціонувати лише за умов упровадження в державне управління принципів конкурентності, ефективності, результативності, рентабельності. Для цього необхідно використовувати та адаптувати ринкові механізми.

Наприклад, принцип конкуренції можна реалізувати через залучення до співпраці з державними органами приватних фірм та організацій, які надаватимуть частину платних управлінських послуг населенню та залучатимуться до співпраці на контрактній основі [35]. Ефективність та результативність досягається через упровадження механізмів, які використовуються в бізнесі. Канадська урядова програма "Зміна" (Programme "La Releve"), яку очолював Клерк Таємної Ради, була скерована на модернізацію управління людськими ресурсами та впровадження процесу "бізнес-планування" в державне управління. Були створені агентства із самостійним фінансуванням, яким держава делегувала частину своїх функцій та послуг, при цьому залишаючи за собою контроль за їх виконанням. Також були впроваджені нові форми фінансової та бюджетної звітності. У результаті цього Канада ліквідувала зайві державні органи, скоротила штат державних службовців і заощадила значні кошти [30].

Для здійснення ефективного державного управління українським органам влади також варто впровадити елементи "бізнес-планування", розширити співпрацю з приватним сектором, ширше використовувати інструмент приватно-публічного партнерства.

3. Орієнтація на громадянина як клієнта та висока якість послуг. Найбільшою цінністю сьогодення є людина, особистість, громадянин. Гарантування та захист прав і свобод людини, задоволення її потреб та забезпечення гідного рівня її життя стають найважливішими функціями сучасної держави. Людина-громадянин сприймається як базовий елемент держави, заради якого вона здійснює всю свою діяльність, та важливим споживачем її продуктів. Це приводить до виникнення концепції клієнт-орієнтованого надання послуг у державному управлінні. У рамках канадської урядової програми "Зміна" була здійснена реструктуризація установ з метою їх орієнтування на клієнта, суть якої полягала в тому, що групи послуг різних міністерств почали надаватися з одного місця (принцип "Єдиного вікна").

Радянська доба залишила нам у спадок зверхнє ставлення чиновників до громадян. Часто державні службовці не усвідомлюють свого прямого призначення служити народові України через якісне надання державних послуг. Виховання вищого рівня свідомості, заснованої на принципі клієнт-орієнтованого надання послуг, є одним з першочергових завдань українських навчальних закладів, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців. Крім того, в Україні не визначені стандарти та критерії державних послуг, не описані процедури їх отримання та вичерпні переліки необхідних документів. Громадяни не знають, на які послуги вони мають право і яким чином можливо їх отримати. Розробка та впровадження класифікаційних стандартів державних послуг в Україні дасть змогу підвищити їх якість.

4. Технологічна сучасність. Із середини минулого століття розпочалася нова епоха технічного прогресу, відбувся перехід від індустріального до інформаційного суспільства, яке з кожним днем розвивається все швидше й інтенсивніше. Як справжні представники цієї доби канадські громадяни прагнули отримувати точну інформацію про урядові програми та послуги; швидкий, зручний, безперебійний та під'єднаний до Інтернету доступ до урядових послуг; послуги кращої якості та ефективніші шляхи їх отримання. У результаті ефективного впровадження електронного урядування в Канаді надання послуг, розрахункові операції та взаємодія з громадянами та представниками бізнесу (наприклад, реєстрація нових підприємств, отримання водійських прав, ліцензій на рибальство і мисливство, оплати штрафів за неправильне паркування тощо) стали здійснюватися в електронному вигляді через електронні кіоски або

мережу Інтернет. Такий спосіб надання послуг користується попитом 95% канадців [30]. При цьому позиція уряду Канади полягає в тому, що надання послуг через електронні засоби зв'язку має доповнювати, а не замінювати інші засоби комунікації.

Завдяки використанню електронного уряду в Канаді відбулось посилення співпраці в наданні послуг між федеральним рівнем влади та владою провінцій. Діяльність уряду Канади стала більш відкритою та прозорою для громадян, адже будь-хто може ознайомитись зі звітами і планами будь-якого канадського державного органу на його офіційному веб-сайті. Електронне урядування дало змогу канадцам брати активнішу участь у державних справах та контролювати дії уряду, а отже суттєво сприяло посиленню громадянського суспільства.

В Україні громадянське суспільство перебуває в зародковому стані. Водночас сучасні інформаційно-комунікативні технології широко використовуються громадянами. Упровадження електронного урядування за канадським прикладом могло б стати каталізатором активізації громадянського суспільства в Україні, дало б змогу підвищити якість державних послуг громадянам та бізнесу, зробити їх надання більш зручним для населення та економити державні кошти за рахунок зменшення кількості рядових виконавців.

5. Професійна та високоетична державна служба. "Висока компетент-на, безпристрасна і репрезентативна державна служба, яка спроможна надавати послуги двома державними мовами, у якій призначення на посаду базується на принципах чесності, доступності, репрезентативності і прозорості" - такий стратегічний продукт є метою Комісії з питань державної служби Канади [19]. Етичний кодекс та закони Канади висувають високі етичні та професійні вимоги до кожного державного службовця та депутата. Зв'язок між визначеними державою класифікаційними і кваліфікаційними стандартами дає впевненість у тому, що мінімальні вимоги, визначені для певної роботи (кваліфікаційні стандарти) точно відповідають основним функціям цієї посади (відповідні класифікаційні стандарти). Під час підготовки в Канадській школі державної служби майбутнім державним службовцям не тільки надають необхідні сучасні знання та навички для професійного виконання службових обов'язків, а й прищеплюють базові цінності державної служби Канади. Кар'єрний розвиток державного службовця залежить від його професійного рівня, що визначається через кваліфікаційні іспити, які проводить Канадська школа державної служби, та оцінці фактичних результатів його діяльності. Завдяки наявності такої чіткої системи канадський державний службовець має стимул для успішного професійного розвитку. На жаль, в Україні кар'єрний розвиток часто пов'язаний з наявністю особистих зв'язків з високопосадовцями, а не з рівнем освіти, професіоналізму та результатами діяльності державного службовця. Це призводить до непрофесійності державної служби та корупції. Контроль за дотриманням цінностей та стандартів державної служби, який здійснюють незалежні Комісії з питань державної служби Канади та Офіс Комісіонера з питань Конфлікту інтересів та етики, забезпечують високу професійність та політичну нейтральність канадських державних службовців, а також недопущення політичної та економічної корупції. Своім прикладом Канада показує, як за допомогою механізмів контролю та стимулювання можна сформувати високоетичну та професійну державну службу.

Звичайно, в умовах українських реалій важко спрогнозувати, які з моделей, імплементованих у практику державного управління західних країн, будуть ефективними та такими, що повністю відповідатимуть проблемам та потребам вітчизняного державотворення. Тому спроба реалізації однієї із західних концепцій державного управління не буде достатньо дієвою в Україні з огляду на специфіку теорії та практики державного управління України. Використовуючи найкращий досвід західних країн, Україна має будувати свій власний шлях розвитку. Розробляючи концепції та стратегії розвитку України, держава має залучати представників всіх верств суспільства, враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін та працювати на засадах співробітництва, партнерства та компромісу, які стали основою сучасного політичного та економічного діалогу у внутрішніх та зовнішніх відносинах розвинених країн. Досвід Канади ще раз підтверджує, що продумані та узгоджені з громадянами реформи є запорукою успішного розвитку країни.

Список використаних джерел

1. Canada's population clock [Online] // Statistics Canada Web Site. - Available : <http://www.statcan.gc.ca/pub/82-003-x/pop/pop-h-clock-eng.htm>
2. Canada [Online] // International Monetary Fund Web Site. - Available : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/weorept.aspx?sy=2007&ey=2010&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1 &c=156&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPGDP%2CPPPPC%2CLP&grp=0&a=&pr.x=39&pr.y=14>
3. Responsible Government [Online] // The citizen's guide to the Alberta Legislature: Sixth Edition. - 2007. - Available : <http://www.assembly.ab.ca/pub/gdbook/CitizensGuide.pdf>
4. Time Line of Provinces and Territories [Online] // Study Guide Discover Canada: The Rights and Responsibilities of Citizenship. - 2010. - Available : www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/discover.pdf
5. Провінції Канади [Електронний ресурс] // Вікіпедія - вільна енциклопедія. - Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97_%D0%9AD%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B8
6. Provinces and Territories [Online] // The Government of Canada Web Site. - Available : <http://canada.gc.ca/othergov-autregouv/prov-eng.html>
7. Roles and responsibilities. The Lieutenant Governor [Online]// Government of Alberta Web Site. - Available : <http://alberta.ca/home/304.cfm>
8. Kernaghan K. Public Administration [Online] / Kenneth Kernaghan // The Canadian Encyclopedia. - Available : <http://thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006540>
9. The Parliament of Canada Web Site [Online]. - Available : <http://www.parl.gc.ca>
10. The work [Online] // Inside Canada's Parliament: an introduction to how the Canadian Parliament works. - First Edition. - Ottawa : Library of Parliament, 2002. - 40 p. - Available : <http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/AboutParliament/InsideParliament/pdf/inside-canada-parliament-e.pdf>
11. Role of the Governor General [Online] // The Governor General of Canada Web Site. - Available : <http://www.gg.ca/document.aspx?id=13288>
12. *Makarenko J.* The Monarchy in Canada Feature [Online] / Jay Makarenko // The Monarchy in Canada Feature be / Government & Institutions. - 2007. - June 1. - Available : <http://www.mapleleafweb.com/features/monarchy-canada>
13. Обзор экономики и политического устройства Канады, системы государственных закупок и инициатив в области электронного правительства [Электронный ресурс] // Информационные материалы Канадской программы консультирования правительства и обменов. - Режим доступа : <http://www.roskazna.ru/store/0404200802.pdf>
14. Government Structure [Online] // Government of Canada Web Site. - Available : <http://canada.gc.ca/acanada/ViewCategory.htm?font=0&lang=eng&categoryId=27>
15. The Canadian Ministry in order of precedence [Online] // Prime Minister of Canada Web Site. - Available : <http://www.pm.gc.ca/eng/cabinet.asp?featureId=8>
16. Canadian court system [Online] // Canadian Department of Justice. - Available : <http://www.justice.gc.ca/eng/dept-min/org.html>
17. Court system of Canada [Online] // Wikipedia, the free encyclopedia. - Available : http://en.wikipedia.org/wiki/Court_system_of_Canada
18. Parliamentary Debates [Online] / Parliamentary Debates, Senate, 17 February 2000, columns 1500-1510 // The Parliament of Canada Web Site. - Available : http://www.parl.gc.ca/36/2/parlbus/chambus/senate/deb-e/029db_2000-02-17-E.htm?Language=E&Parl=36&Ses=2#0.2.W54BJ2.MERRJT.A7B6PH.2F
19. Canada Public Service Commission Web Site [Online]. - Available : <http://www.psc-cfp.gc.ca>
20. Public Service Employment Act [Online] // Department of Justice Canada Web Site. - Available : <http://laws.justice.gc.ca/eng/P-33.01/index.html>
21. The Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner Web Site [Online]. - Available : <http://ciiec-ccie.gc.ca>
22. Parliament of Canada Act [Online] // Department of Justice Canada Web Site. - Available : <http://laws.justice.gc.ca/eng/P-1/index.html>

23. Public Service Human Resources Management Agency of Canada Web Site [Online]. - Available : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_lpf_e_19369.html
24. Treasury Board of Canada Secretariat Web Site [Online]. - Available : www.tbs-sct.gc.ca
25. Office of the Comptroller General of Canada Web Site [Online]. - Available : <http://www.tbs-sct.gc.ca/ocg-bcg/index-eng.asp>
26. Office of the Auditor General of Canada Web Site [Online]. - Available : www.oag-bvg.gc.ca
27. Disclosure of position reclassifications [Online] // Treasury Board of Canada Secretariat Web Site. - Available : <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/faq/recls-eng.asp>
28. Canada School of Public Service Web Site [Online]. - Available : <http://www.csp-s-efpc.gc.ca>
29. Canada School of Public Service Act [Online] // Department of Justice Canada Web Site. - Available : <http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cs/C-10.13///en?page=1>
30. *Evans G.* Country Reform Summaries: Canada [Online] / Gord Evans // The World Bank Web Site. - Available : <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsCanada.pdf>
31. *Manning N.* International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation [Online] / Nick Manning and Neil Parison // The World Bank Web Site. - Available : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/18/000090341_20060518140200/Rendered/PDF/361330RUSSIAN01lic120Admin01PUBLIC1.pdf
32. *Саджек Е. Р.* Муніципальна реформа: посилення місцевої влади в Онтаріо, Канада [Електронний ресурс] / Едвард Р. Саджек. - Режим доступу : www.logincee.org/file/10559/library
33. Канадсько-українські відносини [Електронний ресурс] // Посольство Канади в Україні. - Режим доступу : <http://www.canadainternational.gc.ca>
34. *Segura E.* Ukraine - Modernization of its Public Administration [Online] / Dr. Edilberto Segura // SigmaBleyzer Investment Group Web Site. - Available : http://www.sigmableyzer.com/files/Public_Administration_Reform.pdf
35. *Решота О.* Удосконалення державного управління України із використанням досвіду зарубіжних країн: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Решота // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. - 2009. - Вип. 18/19. - С. 187-193. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2009_18_19/fail/Reshota_o.pdf

Рекомендовані електронні джерела

Інтернет-представництва офіційних установ та вищих посадовців Канади

Офіційний сервер Канади. - <http://canada.gc.ca>

Генерал-губернатор Канади. - <http://www.gg.ca>

Прем'єр-міністр Канади. - <http://www.pm.gc.ca>

Парламент Канади. - <http://www.parl.gc.ca>

Міністерство закордонних справ Канади. - <http://www.dfait-maeci.gc.ca>

Національний архів Канади. - <http://www.archives.ca>

Посольство України в Канаді. - <http://www.infoukes.com/ukremb>

Офіційні сайти канадських провінцій і територій

Альберта. - <http://www.gov.ab.ca/home/>

Британська Колумбія. - <http://www.gov.bc.ca/>

Квебек. - http://www.gouv.qc.ca/Index_en.html

Манітоба. - <http://www.gov.mb.ca/index.shtml>

Нова Шотландія. - <http://www.gov.ns.ca/>

Нунавут. - <http://www.gov.ns.ca/>

Нью-Брансвік. - <http://www.gnb.ca/index-e.asp>

Ньюфаундленд. - <http://www.gov.nf.ca/>

Онтаріо. - <http://www.gov.on.ca/MBS/english/index.html>

Острів Принца Едварда. - <http://www.gov.pe.ca/index.php3/>

Північно-західні території. - <http://www.gov.nt.ca/>

Саскачеван. - <http://www.gov.sk.ca/>

Законодавство Канади

Public Service Modernization Act, 2003. - <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/P-33.4>

Public Service Employment Act, 2003. - <http://laws.justice.gc.ca/eng/P-33.01/index.html>

Public Service Labour Relations Act, 2003. - <http://laws.justice.gc.ca/en/ShowTdm/cs/P-33.3///en>

Access to Information Act, 1985. - <http://laws.justice.gc.ca/eng/A-1/index.html>

Public Service Modernization Act, 2003. - <http://laws.justice.gc.ca/eng/P-33.4/index.html>

Canada School of Public Service Act, 1991. - <http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cs/C-10.13///en?page=1>

Parliament of Canada Act, 1985. - <http://laws.justice.gc.ca/eng/P-1/index.html>

КОРОЛІВСТВО ІСПАНІЯ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Глава держави і державне управління*
 - 5.2. *Уряд і державне управління*
 - 5.3. *Міністерства*
 6. Судова система та органи контролю в системі державного управління
 7. Державна служба
 8. Система професійного навчання державних службовців
 9. Основні тенденції розвитку Королівства Іспанія
 10. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Іспанія (ісп. *España*), офіційно Королівство Іспанія, раніше Еспанія - держава на південному заході Європи. Займає більшу частину Піренейського півострова, Балеарські і Пітіузські острови в Середземному морі, Канарські острови в Атлантичному океані. Іспанія омивається Середземним морем і Атлантичним океаном. По суходолу Іспанія межує з Португалією на заході (спільний кордон - 1214 км), із Францією - по гребенях Піренейських гір (623 км), з Андоррою (63,7 км), із Гібралтаром і з Марокко.

Походження назви *España* (а отже, і похідних від нього) є дискусійним. Давньоримська назва Іберії, *Hispania*, може походити від терміна *Hesperia*, яким римляни поетично називали Іспанію. Саме слово *Hesperia* походить від грецького *Εσπερία* тобто "західна країна", "країна сонця, що сідає" (так греки називали Італію). Римляни перенесли цю назву на Іспанію, оскільки вона розташована ще далі на захід від їхньої країни.

Інша версія походження - від пунічного слова *Ispanihad*, що означає "країна кроликів" або "край, околиця" (від того, що Іспанія розташована на краю Середземноморського регіону). Є також версія баскійського походження, від слова *Ezpanna* (тобто "край, межа", оскільки Іспанія є південним краєм Європи).

Гуманіст Антоніо де Небріха запропонував версію походження від іберійського слова *Hispalis*, що означає "місто західного світу". Хесус Луїс Кунчілос стверджує, що корінь *span* походить від фінікійського слова *sru*, що означає "кувати метали". Таким чином *i-spn-ya* означатиме "край, де кують метали".

В українській мові слово *España* набуло форми *Еспанія*, яку було запозичено власне з іспанської мови. Це було зафіксовано в перших офіційних правописах. 1933 р. цю форму було змінено на *Іспанія*, взяту з російської мови (пор. Испания) [5].

Столиця - Мадрид.

Офіційна мова - іспанська. В основі цієї романської мови лежить народна латинь зі значною домішкою лексики, запозиченої від маврів. Іспанська мова вивчається в школах і використовується як розмовна жителями на всій території країни. Однак у ряді областей поширені місцеві мови: баскська - у Країні Басків і Наваррі, галісійська - у Галісії, каталонська - у Каталонії, валенсійська - у Валенсії (останню іноді вважають діалектом кастильської мови). У цілому 35% населення країни використовує місцеві мови і діалекти, у тому числі більш як 5 млн каталонців, приблизно 3 млн галісійців, понад 2 млн басків. Є багата література, написана місцевими мовами. Після встановлення тоталітарного режиму в 1939 р. всі регіональні мови були заборонені, а в 1975 р. знову легалізовані [17].

Грошова одиниця - євро.

Коротка історія. Історія Іспанії налічує більше тисячоліття і дуже багата подіями. У загальних рисах формування сучасного Іспанського Королівства можна представити таким чином.

Назва "Іспанія" походить із Фінікії, за часів Римської Імперії нею позначався увесь Піренейський півострів. До моменту розпаду Імперії Іспанія складалася з 5 провінцій, які незабаром були об'єднані вестготами. Після нашествия маврів у 711 р. на території півострова, разом з християнськими, утворилися мусульманські держави, і як цілісне державне утворення Іспанія почала своє існування тільки з 1474 р., після об'єднання Кастилії і Арагона Ізабеллою I Фердинандом II. У 1492 р., після падіння Гранади і вигнання маврів, Іспанія стає єдиною, незалежною, християнською державою. Протягом наступних років іспанські конкістадори завойовують території в Південній Америці - Перу, Мексиці, Чилі - поклавши таким чином початок формування іспанської колоніальної системи. На початку XVI ст. в Іспанії затверджується абсолютизм, формується іспанська колоніальна імперія, держава стає потужною імперією, і в історії цей період отримує назву "Золотого століття" Іспанії.

У середині XVI ст. в Іспанії починається економічний спад; у результаті війн XVI-XVII ст. Іспанія поступається морським пануванням Англії і втрачає статус великої держави; столицею Королівства стає Мадрид (замість Толедо). У 1640 р. Іспанія втрачає Португалію, в 1648 р. - Нідерланди, у 1659 р. - поступається Франції провінціями Артуа і Русильон.

У цей самий період із країни висилається більше на півмільйона маврів, триває розвиток іспанської культури.

На початку XVIII ст. серед правлячих будинків Європи починається боротьба за іспанський престол; у 1808 р. Імператор Наполеон I саджає на іспанський трон свого брата Жозефа і таким чином вирішує конфлікт. В Іспанії починається війна за незалежність, у результаті якої іспанські володіння в Південній Америці отримують автономію. Після перемоги над Наполеоном у 1812 р. створюється перша Іспанська Конституція, а в результаті п'яти революцій, що сталися в 1808-1874 рр., в Іспанії встановлено конституційну монархію.

У роки Першої світової війни Іспанія зберігає нейтралітет. У 1923 р. у результаті перевороту в Іспанії проголошується військово-монархічна диктатура, що проіснувала до 1930 р. 14 квітня 1931 р. монархія була повалена і проголошена республіка, після революції і заколоту 1936 р. - встановлена диктатура генерала Франко.

У роки Другої світової війни, аж до 1943 р., Іспанія виступала на стороні гітлерівської Німеччини. У 1947 р. Іспанія була оголошена Королівством, але до смерті Франка в 1975 р. престол залишався незайнятим і монархією як такою Іспанія не була. У листопаді 1975 р. в Іспанії була відновлена конституційна монархія, на престол зійшов король Хуан Карлос, що править і досі. Остаточна відмова від франкізму була закріплена в новій Конституції 1978 р.

У 1982 р. Іспанія вступила в НАТО, в 1986 - в Європейський Союз [18].

Державний устрій. Іспанія - парламентська монархія. Діє конституція, яка схвалена національним референдумом 6 грудня 1978 р. і набрала чинності 29 грудня 1978 р., із змінами, внесеними в 1992 р.

Главою держави є король Іспанії - Хуан Карлос I.

Законодавчу владу здійснюють Генеральні кортеси (Las Cortes Generales, двопалатний парламент), які розробляють і приймають закони, що підлягають затвердженню королем, контролюють діяльність уряду.

Кортеси складаються з двох палат: конгресу депутатів (Congreso de los Diputados) і сенату (Senado). 20 листопада 2011 р. пройшли дострокові вибори у парламент Іспанії.

Конгрес депутатів складається не менш як із 300, але не більш як з 400 депутатів (нинішній склад - 350 депутатів), які обираються населенням загальним прямим і таємним голосуванням за системою пропорційного представництва терміном на 4 роки.

Голова Конгресу депутатів - Хесус Марія Посада Морено (Jesús María Posada Moreno), обраний 13 грудня 2011 р.

Сенат являє собою палату територіального представництва, обирається вільним, прямим і таємним голосуванням на 4 роки. Нинішній склад - 208 senatorів.

Голова Сенату - Піо Гарсія-Ескудеро Маркес (P-o Garc-a-Escudero Márques), обраний 13 грудня 2011 р.

Виконавчу владу здійснює уряд на чолі з головою уряду. Голова уряду призначається королем після консультацій із політичними партіями і головами обох палат парламенту, потім кандидатура голови має бути схвалена абсолютною більшістю голосів конгресу депутатів. Голова уряду має практично президентські повноваження. Члени уряду, які є одночасно і депутатами, можуть суміщати свою діяльність на обох посадах [2].

Економіка. Іспанія - індустріально-аграрна країна з досить високим рівнем розвитку економіки.

Видобувають ртуть, залізну руду, свинець, цинк, уран, кам'яне вугілля. Чорна металургія виплавляє сталь, чавун і прокат. Кольорова металургія виробляє свинець, цинк, мідь, алюміній. Вугілля, залізняка, свинець, мідь і ртуть - найважливіші корисні копалини країни, освоєні родовища яких розташовані на північному узбережжі Атлантики. Високорозвинене машинобудування. Розвинена нафтохімія і виробництво будматеріалів. У країні багато сучасних підприємств текстильної і харчової промисловості.

Сільськогосподарські угіддя займають 70% території країни. Головна культура - пшениця. Великі площі зайняті виноградниками, з яких виробляються знамениті сорти іспанських вин.

Значне місце належить птахівництву. Ведеться морський рибний лов.

Усе більшого значення для сучасної Іспанії набуває сфера послуг, де державне значення має туризм.

У продаж і на експорт поступає багато цитрусових, томатів, полуниці, персиків і солодкого перцю, тоді як ароматні солодкі яблука і мушмула експортуються дуже рідко. На посушли-

вих полях висаджують оливкові дерева і розводять соняшник (виробництво олії), а також вирощують мигдаль і виноград.

Флот іспанських морських риболовецьких суден - найчисленніший в Європі. Найбільш розвиненими промисловими районами є Барселона, Валенсія (автомобілі, текстиль, хімія, дизайн), Більбао і Хихон (сталь, верфі). Усе більше значення набуває Мадрид.

Понад половини електроенергії дають вугільні електростанції і електростанції, що працюють на рідкому паливі, третина - атомні і 15% гідроелектростанції [3].

Населення. Іспанія визнана єдиною нацією, сформованою на основі різних етнічних груп, основними з яких є каталонці (15,6%), андалузійці (15,6%), кастильці (11,1%), валенсійці (9,7%), галісійці (7,4%) і баски (5,6%).

За переписом 2011 р. в Іспанії проживає 47190493 осіб [19].

Релігія. Іспанія - країна католицька. Більшість населення країни вважають себе віруючими католиками. Католицизм сповідують 95%, інші конфесії - протестантизм, іудаїзм, іслам [6].

Культура. Культура Іспанії подарувала світу новелу і гітару, дала йому фламенко і Пікассо, гаспачо (рід тюри) і вигадала деякі з найнеймовірніших у світі архітектурних споруд. Вплив Іспанії на мистецтво дизайну ХХ ст. просто неможливо переоцінити, і якщо усього цього недостатньо, то варто зазначити, що іспанці люблять гарно одягатися і вміють насолоджуватися життям.

Основними фігурами Золотого століття були художники з Толедо-Ель Греко і Дієго Веласкес. Франсиско Гойя (XVIII ст.) як найплідніший живописець Іспанії створив кілька дивовижно правдивих портретів королівської сім'ї.

Мистецтво початку ХХ ст. перебувало під стійким впливом групи видатних іспанських художників: Пабло Пікассо, Хуана Грис, Хуана Міро і звичайно ж Сальвадора Далі.

Однією з найбільших світових байок є новела XVII ст. "Дон Кіхот Ламанський", написана іспанцем Мігелем Сервантесом. До числа найвидатніших письменників ХХ ст. входять і іспанці Мігель де Унамуно, Федеріко Гарсія Лорка і Каміло Хосе Села, володар Нобелівської премії 1989 р. в галузі літератури. Знаними феміністками-письменницями є Аделаїда Гарсія Моралез, Анна-Марія Матуте і Монсеррат Роїг [9].

Національна символіка



Державний прапор складається з червоної, жовтої і червоної горизонтальних смуг із гербом посередині. Символічне значення кольорів цього прапора легенда пов'язує з його походженням. Відповідно до переказу один із королів Арагону побажав мати свій прапор. Оглядаючи різні проекти прапорів, він спинився на одному з гладким золотим полем. Потім він велів подати келих свіжої крові тварин і, зануривши в нього два пальці, монарх провів ними по жовтому полотнищу, на якому вийшли дві червоні смуги. Згодом прапор Арагону став державним прапором всієї Іспанії. Після встановлення у 1938 р. режиму Франко цей прапор став прапором Іспанії.

Державний герб являє собою складну багаточастинну конструкцію, яка включає герби земель, що належали Короні. У центрі овалного щита розташований щиток, на якому зображений основний мотив іспанського герба, давній герб Королівства Кастилії і Леона: у першій та четвертій четвертинах - золотий трибаштовий замок із блакитними вікнами і воротами на червоному полі, а в другій і третій - пурпурний (червоний) коронований золотою короною лев на срібному полі. В особливій частині - знизу між третьою і четвертою четвертинами - герб Гранадської провінції: на срібному полі золотий гранат із червоною серцевиною і зеленими стеблом та листям.



Державний гімн Іспанії - "Марш гренадерів", або "Королівський марш". Уперше цей гімн прозвучав у 1910 р. і постійно виконувався до квітня 1931 р., коли в Іспанії була повалена монархія. Король Альфонс XIII був вигнаний, а партитуру "Королівського маршу" відправили до архіву. Але 17 липня 1942 р. Франко підписав декрет, відповідно до якого "Королівський марш" став національним гімном країни [8].

Членство у міжнародних організаціях. Іспанія є членом Світової організації торгівлі (СОТ), Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Міжнародного валютного фонду (МВФ), Північноатлантичного

Альянсу (НАТО-1982), Організації Об'єднаних Націй (ООН), Міжнародної Федерації Червоного Хреста (МФЧХ), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР-1960), Ради Європи (РЄ-1977), Європейського космічного агентства (ЄКА), ЄМС, Європейського Союзу (ЄС-1986), Західноєвропейського союзу (ЗЄС).

2. Територіальні рівні державного управління

Іспанія поділяється на 17 автономних областей: Андалузія, Арагон, Астурія, Балеарські острови, Країна Басків, Канарські острови, Кантабрія, Кастилія і Леон, Кастилія-Ла-Манча, Каталонія, Естремадура, Галісія, Мадрид, Мурсія, Наварра, Ріоха, Валенсія, що поєднують 50 провінцій, Мелілья та Сеута - міста на території Марокко, які належать Іспанії.

2.1. Загальнодержавний рівень

Іспанія - парламентська монархія. Головний закон країни - Іспанська Конституція, яка схвалена національним референдумом 6 грудня 1978 р. і набрала чинності 29 грудня 1978 р., зі змінами, внесеними у 1992 р.

З 1939 р. у країні існувала диктатура фашистського типу - довічним главою держави був Франсиско Франко Баамонде. У 1969 р. за пропозицією Франко його наступником на посту глави держави і майбутнім королем Іспанії був затверджений принц Хуан Карлос Бурбон, який вступив на королівський престол 22 листопада 1975 р., після смерті Франко.

Відповідно до Конституції 1978 р. главою держави є король, який має лише символічну владу. Глава держави - Король Іспанії - Хуан Карлос I (Juan Carlos I). Склав присягу 22 листопада 1975 р.

Законодавчу владу здійснюють Генеральні кортеси (парламент), які контролюють діяльність уряду, розробляють і приймають закони, а вже тоді їх затверджує король. Кортеси поділяють на дві палати: конгресу депутатів і сенату. Конгрес депутатів обирає населення Іспанії загальним прямим і таємним голосуванням за системою пропорційного представництва терміном на 4 роки. Сенат теж обирають загальним прямим і таємним голосуванням терміном на 4 роки, але за мажоритарною системою.

Виконавчу владу здійснює уряд на чолі з головою уряду, якого, після консультацій з політичними партіями і головами обох палат парламенту, призначає король. Потім кандидатуру голови має схвалити абсолютна більшість голосів конгресу депутатів. Голова уряду має практично президентські повноваження. Члени уряду, які є одночасно і депутатами, можуть працювати за сумісництвом на обох посадах.

Вищий консультативний орган уряду - Державна рада, яка складається з 29 членів.

Конституція 1978 р. закріпила за окремими областями і національностями країни право на автономію в межах єдиної держави: Країна Басків (1979), Каталонія (1979), Андалузія (1981), Галісія (1981), Астурія (1981), Валенсія (1982), Кантабрія (1982), Мурсія (1982), Кастилія-Леон (1982), Ла-Ріоха (1982), Канарські острови (1982), Арагон (1982), Кастилія-Ла-Манча (1982), провінція Наварра (1982), місто Мадрид (1983), історична область Естремадура (1983), Балеарські острови (1983).

Найвищий судовий орган - Генеральна рада судової влади, якою керує голова Верховного суду, складається з 20 членів, яких призначає король на 5 років [20].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Іспанія є унітарною державою. Проте Країна Басків і Каталонія мають широкі автономії.

Основною адміністративно-територіальною одиницею в Іспанії є автономне співтовариство (ісп. *comunidad autónoma*; іноді в російських текстах вживається термін автономна область). Нині в країні налічується 17 автономних співтовариств. Утворення автономних співтовариств передбачене Конституцією 1978 р. (зокрема ст. 152.1 встановлює інституціональну основу цих автономних співтовариств - Законодавча Асамблея, що обирається загальним голосуванням, Рада Уряду з виконавчими функціями і Голова автономного співтовариства, що обирається Законодавчою Асамблеєю), їх межі, як правило, збігаються з межами провінцій, що

входять в історичні області, хоча деякі регіони стали розвивати свою ідентичність тільки після переходу до демократії (прикладі - Мадрид, Ріоха). Автономні співтовариства мають власні статuti; уряди співтовариств розділяють владу з центральним урядом. Представницькими органами автономних співтовариств є парламенти (Parlamento), в Астурії - генеральна управа (Junta General), в Мурсії, Естремадурі і Мадриді - збори (Asamblea), в Арагоні, Кастилії-Ла-Манче, Кастилії-Леоні і Валенсії - палати (cortes), виконавчими органами - уряди (Gobierno), в Галісії, Естремадурі, Кастилії-Ла-Манче, Кастилії-Леоні - управи (Junta), в Арагоні і Наварре - депутації (Diputación), в Андалусії, Астурії і Валенсії - ради (Consejo), кожен з цих виконавчих органів складається з голови (Presidente) і радників (Consejero).

У свою чергу, автономні співтовариства діляться на провінції (provincias) - їх налічується 50, плюс два так звані автономні міста (ciudades aut-nomas) в Африці - Сеуту і Мелілью. Представницькими органами провінцій є провінційні депутації (Diputación provincial), виконавчими органами - управи уряду (Junta de Gobierno), кожна з яких складається з голови (Presidente) і вокалів (Vocal).

Провінції діляться на комарки, а комарки, у свою чергу, - на муніципії (аж до окремих селищ і навіть кварталів у рамках населених пунктів). Представницьким органом муніципії є аюнтам'єнто (Ayuntamiento), виконавчим - управа місцевого уряду (Junta de Gobierno Local), кожна з яких складається з алькальда (alcalde) і вокалів (Vocal).

Законодавчі Асамблеї

Асамблея на регіональному рівні є однопалатним парламентом, причому залежно від регіону розрізняються види цього законодавчого органу:

Парламент: Андалусія, Балеарські острови, Канарські острови, Каталонія, Галісія, Ріоха, Наварра, Країна Басків.

Кортеси: Арагон, Кастилія-Ла-Манча, Кастилія-Леон, Валенсія.

Асамблея: Екстремадура, Мадрид і Мурсія.

Хунта: Астурія.

Вибори в регіональні органи влади здійснюються на основі загального виборчого права. Вибори проходять в останню неділю травня кожні чотири роки в усіх автономних співтовариствах за винятком Андалусії, Каталонії, Галісії, Країни Басків.

Валенсія, Наварра і Арагон проводять вибори по цій системі, але після реформи своїх законів про автономію (статутів) в Голови автономного співтовариства з'явилося право розпустити парламент і призначити вибори на будь-яку дату, якщо тільки не закінчується термін його повноважень.

Інші органи. Співтовариства можуть створювати свої власні органи бюджетного контролю (Tribunales de Cuentas), Інституції з прав людини (Defensor del Pueblo) і інші організації для поліпшення своєї діяльності [4].

3. Функції держави і державне управління

Після 1975 р. Іспанія перебуває в процесі переходу від авторитаризму до сучасної парламентської монархії європейського типу. Одна складова цієї політичної системи - чиновницький апарат, суди, збройні сили, цивільна гвардія і сільська поліція - успадковані від диктаторського режиму. Інша складова включає організаційні та ідеологічні пережитки недовговічної Другої республіки і відображає демографічні зміни, економічну модернізацію, демократичні політичні моделі Європи. Вона представлена парламентською і виборчою системами, політичними партіями, профспілками й іншими громадськими організаціями і групами.

Мабуть, найважливішу єднальну роль у формуванні сучасного державного устрою Іспанії відіграла монархія, зруйнована в 1931 р., коли під тиском республіканців король Альфонс XIII зрікся престолу. Республіканська форма правління в 1939 р. змінилася диктаторським режимом Франсиско Франко, що проіснував до 1975 р. Наступником Франко став онук Альфонса XIII, принц Хуан Карлос де Бурбон. Франко був впевнений, що молодий принц, який вчився в усіх трьох військових академіях Іспанії, а також в Мадридському університеті, продовжить його політику і збереже створену ним авторитарну систему. Проте, ставши в 1975 р. королем Іспанії, Хуан Карлос вступив на шлях демократичних перетворень.

Згідно з конституцією, розробленою представниками основних політичних партій і схваленою на референдумі 1978 р., Іспанія є монархією з парламентською формою правління. Конституційно закріплена єдність Іспанії, але допускається деяка регіональна автономія.

Конституція наділяє законодавчою владою двопалатний парламент, Генеральні кортеси. Більша частина повноважень належить нижній палаті, Конгресу депутатів (350 членів). Ухвалені ним законопроекти повинні представлятися на розгляд верхньої палати - Сенату (256 членів), але Конгрес більшістю голосів може здолати вето Сенату. Депутати парламенту і сенатори обираються строком на 4 роки - за мажоритарною системою, а Конгрес - за пропорційною системою. Виборче право мають усі громадяни країни, які досягли 18 років.

Прем'єр-міністр висувається главою держави - королем і затверджується більшістю депутатів парламенту. Зазвичай прем'єр-міністр є лідером партії, що має в розпорядженні більшість місць у Конгресі депутатів. Щоб сформувати уряд, ця партія може вступати в коаліцію з іншими партіями.

Конгрес депутатів може виразити недовіру уряду і змусити його піти у відставку, проте депутати повинні заздалегідь намітити кандидатуру наступного прем'єр-міністра. Така процедура виключає часту зміну уряду [13].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Генеральні кортеси, відповідно до ст. 66 Конституції Іспанії, представляють іспанський народ та складаються з конгресу депутатів та сенату. Генеральні кортеси здійснюють законодавчу владу держави, формують та ухвалюють державний бюджет, контролюють діяльність уряду та мають повноваження, передбачені для них Конституцією. Генеральні кортеси недоторканні. При цьому одна і та ж особа не може водночас бути членом обох палат або бути членом зборів автономного утворення. Члени Генеральних кортесів не пов'язані імперативним мандатом. Збори парламентарів, що проводяться не відповідно до порядку скликання, передбаченого в регламенті, не є правомочними для палат і не можуть здійснювати функції палат або користуватися їх привілеями.

Конституцією встановлено, що мінімальна кількість депутатів конгресу має складати 300 осіб, а максимальна - 400. Депутати обираються шляхом вільного, загального, рівного та таємного голосування у порядку, визначеному законом. Виборчим округом є провінція. Міста Сеута та Мелілья обирають до конгресу по одному депутату. Закон розподіляє загальну кількість депутатів, встановлюючи попередній мінімум представництва від кожного виборчого округу та розподіляючи решту місць пропорційно до кількості населення. Вибори проводяться у кожному окрузі на основі пропорційного представництва. Конгрес обирається на чотири роки. Дія депутатського мандата припиняється через чотири роки після обрання депутата або з моменту розпуску Палати.

Є виборцями і можуть бути обрані всі іспанці, які користуються політичними правами в повному об'ємі. Закон визнає виборче право іспанців, які перебувають поза територією Іспанії. Держава сприяє в здійсненні цього права. Вибори можуть відбутися не раніше тридцяти і не пізніше шістдесяти днів з моменту припинення дії мандата. Новообраний Конгрес скликається не пізніше двадцяти п'яти днів з моменту проведення виборів.

Верхня палата Генеральних кортесів - сенат є палатою територіального представництва. Від кожної провінції обирається по чотири сенатори загальним вільним рівним прямим і таємним голосуванням її виборців на умовах, передбачених законом.

В острівних провінціях кожен острів або об'єднання островів, що мають свій орган Кабильдо або острівну Раду, утворюють виборчий округ для обрання сенаторів. По три сенатори обираються від кожного з великих островів - Гран Канарія, Майорка і Тенеріфе, - і по одному від наступних островів або груп островів: Ібіца-Форментера, Менорка, Фуертевентура, Гомера, Іерро, Лансароте і Ла-пальма. Міста Сеута і Мелілья обирають по два сенатори.

Автономні утворення призначають по одному сенатору та ще по одному від кожного мільйона населення, яке мешкає на їх території. Призначення здійснюється відповідними законодавчими зборами, а за їх відсутності - вищим колегіальним органом автономного утворення відповідно до його статуту, який повинен забезпечувати за будь-яких обставин адекватне пропорційне представництво.

Сенат обирається строком на чотири роки. Дія сенаторського мандата закінчується через чотири роки після обрання сенатора або з моменту розпуску Палати [12].

Виборчий закон визначає умови обрання і порядок несумісності посад щодо депутатів і сенаторів. У всіх випадках сенаторами і депутатами не можуть бути:

- а) члени Конституційного Суду;
- б) вищі посадовці державної адміністрації, вказані в законі, за винятком членів Уряду;
- в) захисники народу;
- г) члени судів, судді і прокурори;
- д) професійні військові і особи, які перебувають на дійсній службі в органах національної безпеки і в поліції;
- е) члени виборчих комісій.

Дійсність актів і мандатів членів обох Палат визначається в судовому порядку, в умовах, встановлених законом.

Протягом терміну дії свого мандата депутати і сенатори користуються також недоторканістю і не можуть бути затримані, за винятком випадків, коли вони захоплені на місці злочину. Їм не може бути пред'явлено звинувачення і вони не можуть бути притягнуті до суду без згоди відповідної Палати. Кримінальна справа проти депутатів і сенаторів може розглядатися лише Карною Палатою Верховного суду.

Палати встановлюють свої регламенти, затверджують самостійно свої бюджети і за взаємною угодою визначають статус технічного персоналу Генеральних кортесів. Регламенти і їх зміни виносяться в цілому на завершальне голосування. Для їх прийняття вимагається абсолютна більшість голосів.

Кожна з Палат обирає зі свого складу голову Палати й інших членів Президії. Спільні засідання проводяться під головуванням голови Конгресу і відповідно до регламенту Генеральних кортесів, прийнятої абсолютної більшості кожної Палати. Голови Палат здійснюють від їх імені всі адміністративні повноваження і виконують функції поліції усередині будівлі Палати.

Палати збираються на чергові сесії двічі в рік: перша - з вересня по грудень, друга - з лютого по червень. Палати можуть збиратися на позачергові сесії на прохання Уряду, постійній депутатській Комісії або за рішенням абсолютної більшості загального числа членів будь-якої Палати. Позачергові сесії скликаються для обговорення певного порядку денного і завершують свою роботу після закінчення обговорень по повістці.

Палати здійснюють свою діяльність на пленарних засіданнях і в комісіях. Палати можуть делегувати постійним законодавчим Комісіям право ухвалення законопроектів і законодавчих пропозицій. Проте Палата може в будь-який момент зажадати обговорення на її засіданні і ухвалення будь-якого законопроекту або законодавчої пропозиції, спрямованої на розгляд у Комісії.

Конгрес і Сенат, а в ряді випадків обидві Палати спільно, можуть утворити Комісії з розслідування будь-якого питання, що становить громадський інтерес. Висновки комісій не повинні бути пов'язаними судами, не впливати на рішення судових органів, проте результати розслідування можуть бути передані прокуратурі для використання у відповідних випадках [12].

Явка на вимогу Палат обов'язкова. Закон встановлює санкції за невиконання цієї вимоги.

У кожній Палаті працює постійна депутатська Комісія, яка складається не менше чим з 21 члена, які представляють парламентські фракції пропорційно до їх чисельності.

Після закінчення дії мандата або в разі розпуску Палат постійні депутатські Комісії продовжують здійснювати свої функції до скликання нових Генеральних кортесів.

Коли збирається відповідна Палата, постійна депутатська Комісія звітує перед нею про розглянуті нею питання і прийняті рішення.

Для ухвалення рішень Палати повинні збиратися за регламентом, при цьому потрібна присутність більшості їх членів. Рішення визнаються дійсними, якщо за них проголосували більшість присутніх членів, за винятком тих випадків, коли відповідно до Конституції або органичних законів вимагаються інша більшість голосів, або випадків, пов'язаних з обранням посадовців, у порядку, передбаченому регламентами Палат.

Голосування здійснюється сенаторами і депутатами персонально і не може бути доручене іншим особам.

Пленарні засідання Палат є відкритими, за винятком випадків, коли кожна Палата приймає рішення абсолютною більшістю голосів або коли це передбачено регламентом.

Генеральні кортеси ухвалюють три види законів: органічні, базові та звичайні. Органічними є закони, пов'язані з основними правами та свободами; закони, які надають чинності статутам автономних спільнот та визначають засади виборчої системи; інші закони, передбачені Конституцією. Для ухвалення та зміни органічного закону необхідна абсолютна більшість голосів членів конгресу під час остаточного голосування за прийняття проекту закону в цілому. Базові закони ухвалюються з усіх питань, за винятком тих, що регулюються органічними законами у випадку делегування Генеральними Кортесами урядові права прийняття норм, що набувають чинності закону. Решта законів є звичайними.

Право законодавчої ініціативи належить урядові, конгресу та сенату. Збори автономних утворень мають право звертатися до уряду з клопотанням щодо висунення законопроектів, а також подавати до президії конгресу законодавчі пропозиції, спрямовуючи для їхньої підтримки в конгресі не більше трьох членів зборів.

Припускається народна ініціатива в поданні законодавчих пропозицій з усіх питань, за винятком тих, що регулюються органічними законами, а також стосовно оподаткування, міжнародних відносин, помилування. Умови та спосіб здійснення народної ініціативи визначаються органічним законом, але за будь-яких обставин необхідно зібрати щонайменше 500 тис. завірених підписів.

Законопроекти розглядаються конгресом депутатів та спрямовуються до сенату. Сенат протягом двох місяців після одержання законопроекту може накласти на нього вето або внести поправки до тексту. Вето приймається абсолютною більшістю голосів.

Законодавчий процес завершується поданням закону, що пройшов через обидві палати Генеральних кортесів, королю. Король підписує такі закони, не маючи права вето, і дає розпорядження про негайне їх обнародування [12].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Виконавчу владу здійснює уряд на чолі з головою уряду, якого, після консультацій із політичними партіями і головами обох палат парламенту, призначає король. А потім кандидатуру голови має схвалити абсолютна більшість голосів конгресу депутатів. Голова уряду має практично президентські повноваження. Члени уряду, які є одночасно і депутатами, можуть працювати за сумісництвом на обох посадах.

5.1. Глава держави і державне управління

Король є главою держави, символом її єдності і стабільності; він - арбітр і гарант правильного функціонування державних інститутів, - здійснює вище представництво іспанської держави в міжнародних відносинах, і особливо в стосунках з тими народами, з якими його пов'язує історична спільність, та здійснює функції, які надані йому Конституцією і законами.

Його титул - Король Іспанії, і він може користуватися іншими титулами, що стосуються Корони.

Особа Короля недоторканна, і він не підлягає відповідальності. Його акти завжди повинні затверджуватися у формі, встановленій у ст. 64 Конституції; без цього акти не мають сили, за винятком положень, передбачених у ст. 65 п. 2 Конституції.

Корона Іспанії передається наступникові Його Величності дону Хуана Карлоса I де Борбон, законного спадкоємця історичної династії. Спадкоємство трону здійснюється відповідно до правил першого сина спадкоємця і показності з перевагою попередньої спорідненої лінії дальшої; у разі однакової лінії - ближчої спорідненості дальшому; при одній і тій самій мірі спорідненості - чоловіку перед жінкою, а у разі однієї статі - старшому за віком перед молодшим [12].

Принц-наступник з дня свого народження або з моменту, коли він буде проголошений таким, набуває титул Принца Астурійського й інші титули Корони Іспанії, що традиційно належать спадкоємцю.

Після згасання усіх гілок династії, що мають право на спадкоємство Корони, Генеральні кортеси вирішують питання про форму спадкоємства Корони, що якнайкраще відповідає інтересам Іспанії.

Якщо особи, які мають право на спадкоємство Корони, одружуються, незважаючи на заборону Короля і Генеральних кортесів, то вони, як і їх нащадки, позбавляються права спадкоємства Корони.

Зречення і відмова, так само як і будь-які сумніви по суті про право, пов'язані із спадкоємством Корони, вирішуються законом.

Дружина Короля або чоловік Королеви не можуть здійснювати конституційних функцій, крім функцій, встановлених законом про Регентство.

Якщо Король неповнолітній, батько або мати Короля, а у разі їх відсутності повнолітній найближчий із спадкоємців Короля родич, відповідно до встановленого Конституцією порядку, здійснює функції Регента до тих пір, поки Король неповнолітній.

Якщо Король виявиться нездатним здійснювати владу і ця нездатність визнана Генеральними кортесами, принц-наступник, якщо він повнолітній, негайно приступає до здійснення Регентських функцій. Якщо останній неповнолітній, то діє вищезазначений порядок аж до досягнення принц-наступником повноліття.

За відсутності особи, яка може здійснювати Регентство, останнє встановлюється Генеральними кортесами у складі однієї, трьох або п'яти осіб.

Щоб здійснювати Регентство, необхідно бути іспанцем і повнолітнім. Регентство здійснюється через конституційний мандат і завжди від імені Короля.

Опікуном неповнолітнього Короля стає людина, призначена з такою метою в заповіті покійним Королем, за умови, що він повнолітній і іспанець за походженням. Якщо опікун не призначений у заповіті, опікуном Короля стають його батько або мати, поки вони є вдівцями. Якщо таких немає, опікун призначається Генеральними кортесами, але за умови, що поєднувати Регентство і Опікунство можуть виключно батько, мати або прямі предки Короля.

Здійснення опіки несумісне також із будь-якою посадою або представництвом політичного характеру.

Під час Коронації перед Генеральними кортесами Король складає присягу в тому, що чесно виконуватиме свої обов'язки, виконуватиме і захищатиме Конституцію й закони та шануватиме права громадян і автономних співтовариств. Принц-наступник після досягнення повноліття, і Регент або регенти, приступаючи до виконання обов'язків, складають таку ж саму присягу, так само як і присягу на вірність Королю.

Король має низку обов'язків. Він, зокрема:

- а) підписує і оприлюднює закони;
- б) скликає і розпускає Генеральні кортеси і призначає вибори в порядку, передбаченому Конституцією;
- в) призначає референдум у випадках, передбачених Конституцією;
- г) пропонує кандидата в голови Уряду і, у разі потреби, призначає або звільняє його з посади відповідно до умов, передбачених у Конституції;
- д) за поданням голови Уряду призначає на посаду членів Уряду і звільняє їх з посади;
- е) видає узгоджені в Раді Міністрів декрети, присуджує цивільні і військові посади, нагороджує орденами і надає почесні звання відповідно до законів;
- ж) обізнаний про державні справи і головує через це на засіданнях Ради Міністрів, коли визнає це необхідним, на прохання голови Уряду;
- з) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил;
- и) здійснює право помилування відповідно до закону, який не передбачає загальних амністій;
- к) здійснює вище заступництво Королівськими академіями.

Король призначає послів і інших дипломатичних представників. Іноземні представники в Іспанії акредитуються при ньому.

Король підписує міжнародні договори від імені держави, відповідно до Конституції і законів. Король, з попередньої згоди Генеральних кортесів, оголошує війну і укладає мир.

Рішення Короля скріплюються підписом голови Уряду і, у разі потреби, відповідних міністрів. Представлення кандидата і призначення голови Уряду, а також розпуск Генеральних кортесів, передбачений ст. 99 Конституції, скріплюються підписом голови Конгресу. Особи, які затверджують підписом акти Короля, мають бути відповідальні за них.

Король отримує від державного бюджету загальну суму на утримання своєї сім'ї і Двору і вільно розпоряджається нею.

Король сам призначає на посаду і звільняє з посади цивільних і військових службовців свого Двору [12].

5.2. Уряд і державне управління

Уряд здійснює керівництво внутрішньою і зовнішньою політикою, управління цивільними й військовими справами та захистом держави. Він здійснює виконавчі і розпорядчі функції відповідно до Конституції і законів.

Уряд складається з голови, його заступників, міністрів і інших членів Уряду, передбачених законом.

Голова керує діяльністю Уряду, координує функції інших його членів, незалежно від повноважень і прямої відповідальності за здійснення своєї діяльності кожного з них.

Члени Уряду не можуть здійснювати інші показні функції, крім передбачених парламентським мандатом, а також будь-які інші громадські функції, що не стосуються їх посади, а також не можуть займатися професійною або комерційною діяльністю. Статус і несумісність посад членів Уряду визначається законом.

Після кожного оновлення складу Конгресу депутатів і в передбачених Конституцією випадках Король після попередніх консультацій із представниками політичних груп, представлених у Парламенті, пропонує через голову Конгресу кандидатуру на пост голови Уряду. Кандидат на посаду голови Уряду, запропонований відповідно до вищезазначеного положення, представляє перед Конгресом депутатів політичну програму Уряду в пропонованому складі і запрошує волю довіри Палати.

Якщо Конгрес депутатів абсолютною більшістю голосів його членів виражає вотум довіри запропонованому кандидатуві, Король призначає його на пост голови Уряду. Якщо ж вказана більшість не буде отримана, та ж сама кандидатура ставиться на голосування через 48 годин після першого, причому вотум довіри визнається отриманим при простій більшості голосів. Якщо при повторному голосуванні не отриманий необхідний вотум довіри, вносяться нові пропозиції в порядку, зазначеному вище.

Якщо після закінчення двомісячного терміну з моменту першого голосування про призначення голови Уряду жоден з кандидатів не отримає вотуму довіри, Король розпускає обидві Палати і призначає нові вибори з відома голови Конгресу.

За поданням голови Уряду Король призначає на посаду і звільняє з посади інших членів Уряду.

Уряд подає у відставку після проведення загальних виборів, у передбачених Конституцією випадках відмови в парламентській довірі, а також у разі відставки або смерті голови.

Уряд у відставці продовжує здійснювати свої функції, поки не буде сформовано новий Уряд.

Голова і інші члени Уряду у відповідних випадках підлягають карній відповідальності перед Карною Палатою Верховного суду.

Звинувачення в зраді або в будь-якому злочині проти безпеки держави під час здійснення членами Уряду своїх повноважень може бути пред'явлено лише за ініціативою однієї чверті частини членів Конгресу і з відома абсолютної більшості голосів його членів.

Право помилування, що є прерогативою Короля, не застосовується до випадків, передбачених вище.

Інститути державного управління неупереджено служать загальним інтересам і у своїй діяльності керуються принципами ефективності, ієрархії, децентралізації, деконцентрації і координативності, повністю підкоряючись закону і праву.

Створення, діяльність і координація органів державного управління здійснюються відповідно до закону.

Закон регулює статус державних службовців, умови прийому на державну службу відповідно до навичок і здібностей кожного, їх право на членство в професійних об'єднаннях, режим несумісності посад і гарантії неупередженості при здійсненні їх службових функцій.

Правоохоронні служби, що підкоряються Уряду, покликані захищати вільне здійснення прав і свобод і забезпечувати безпеку громадян.

Органічний закон визначає функції, основні принципи діяльності і статус правоохоронних служб.

Законом регулюється:

а) участь громадян або безпосередньо, або через організації, що визнаються законом, або асоціації в розробці адміністративних рішень, що зачіпають їх інтереси;

б) доступ громадян до архівів і документів адміністрації, за винятком випадків, що зачіпають безпеку і оборону держави, розслідування карних злочинів, а також приватне життя людей;

в) порядок ведення адміністративних справ із забезпеченням права зацікавлених громадян на їх особисту присутність.

Суди здійснюють контроль за реалізацією розпорядчих повноважень і за законністю дій органів державного управління, а також за відповідністю їх діяльності положенням, встановленим законом.

Приватні особи в передбаченому законом порядку мають право на відшкодування збитку, заподіяного їх майну або правам внаслідок дій державних служб, за винятком надзвичайних обставин.

Державна Рада є найвищим консультативним органом Уряду. Органічний закон визначає його повноваження і порядок формування [12].

5.3. Міністерства

Сьогодні в Іспанії діють такі міністерства:

1. Міністерство економіки та фінансів.
2. Міністерство регіональної політики та публічного адміністрування.
3. Міністерство закордонних справ та співробітництва.
4. Міністерство юстиції.
5. Міністерство оборони.
6. Міністерство внутрішніх справ.
7. Міністерство розвитку.
8. Міністерство освіти.
9. Міністерство праці та міграції.
10. Міністерство промисловості, енергетики та торгівлі.
11. Міністерство навколишнього середовища, сільського господарства та рибальства.
12. Міністерство культури.
13. Міністерство охорони здоров'я, соціальної політики та рівності.
14. Міністерство науки та інновацій [11].

6. Судова система та органи контролю в системі державного управління

Відповідно до Конституції в Іспанії діє система незалежних судів. Надзвичайні політичні суди, що існували за Франко, ліквідовані. Юрисдикція військових судів у мирний час поширюється тільки на військовослужбовців. Спеціальний конституційний суд, що складається з 12 суддів, які призначаються на 12-річний термін, розглядає відповідність нормативних актів Конституції країни. Вищою судовою інстанцією є Верховний суд, у тому числі і для судів регіональних автономних об'єднань. Керує ними голова, що призначається Королем.

Верховний суд складається з 5 палат:

- 1) по цивільних справах;
- 2) по кримінальних справах;
- 3) по адміністративних спорах;
- 4) по соціальних справах;
- 5) військової.

Є також Особлива палата і Палата з питань управління. У складі кожної з палат - 10-12 членів і голова.

Нижче за Верховний суд перебуває Національний суд у складі пленуму і трьох палат (по кримінальних справах, адміністративних спорах і соціальних питаннях). Колегія по кримінальних справах у першій інстанції розглядає справи за звинуваченням у злочинах проти монарха, спадкоємця Корони і найвищих органів і посадовців держави. Разом з тим в її компетенцію входить слухання справ, заведених по фактах фальшивомонетників, великих фінансових махінацій, контрабанди наркотиків і відносно осіб, які скоїли злочини за кордоном, а також питання екстрадиції.

В іспанських автономних утвореннях діють вищі суди правосуддя. Вони мають у своєму складі по 3 палати - по цивільних і карних справах; по адміністративних спорах; із соціальних питань. Ці суди розташовані у великих містах (у Мадриді - 3 суди) і розглядають переважно скарги на рішення нижчестоящих судів по цивільних і адміністративних справах, а також по першій інстанції цивільні справи з великою сумою позову, суперечки у справах про патенти і торговельні марки тощо. справи в них зазвичай слухаються колегією із 5 суддів.

Провінційні суди створені в усіх 50 провінціях країни (15 з них вважаються палатами відповідних вищих територіальних судів). Вони розглядають у колегіях із 3 професійних суддів або справи про тяжкі карні злочини як суди першої інстанції, або апеляційні скарги на вироки, винесені нижчестоящими судами по кримінальних справах.

Відповідно до Органічного закону № 7 у 1988 р. була введена нова судова інстанція - судді по кримінальних справах. Ці судді розглядають одноосібно кримінальні справи, за які може бути призначене покарання до 6 років позбавлення волі (у ряді випадків допускається і заочний розгляд справи з відома обвинуваченого). У кожній провінції є, як правило, кілька суддів по кримінальних справах, а в Мадриді - кілька головних суддів цієї категорії, повноважних розглядати найбільш складні справи в будь-якій частині Іспанії.

Слідчі суди ведуть дізнання і слідство по кримінальних справах, які надалі передаються до провінційних судів або суди по кримінальних справах. Крім цього, вони розбирають дрібні правопорушення і можуть переглядати рішення мирових суддів. У Мадриді діють кілька центральних слідчих судів, юрисдикція яких поширюється на всю Іспанію.

У кожній провінції засновуються також суди першої інстанції, функції слідчих судів, що поєднують у собі; суди по адміністративних спорах; із соціальних питань; пенітенціарні і у справах неповнолітніх. Систему цих судів очолює Вища рада захисту неповнолітніх у Мадриді. Згідно із Законом 1980 р. про Вищу раду, апеляційні скарги на рішення судів у справах неповнолітніх розглядаються утворюваними ним комісіями у складі 7 професійних суддів.

У тих муніципальних округах, де відсутні суди першої інстанції, призначаються мирові судді, що є нижчою судовою інстанцією. На відміну від інших категорій суддів, світові судді обираються строком на 4 роки Вищим судом правосуддя цього адміністративного співтовариства.

Справи про злочини проти особи, честі, свободи і безпеки людини, про посадові злочини і про підпал веде суд присяжних.

Склад трибуналу включає головуючого професійного суддю, 9 присяжних засідателів і 2 запасних.

У кінці 1970-1980-х рр. була утворена система господарсько-адміністративних трибуналів. Її очолює Центральний господарсько-адміністративний трибунал, що складається з голови, 11 членів і генерального секретаря. Трибунал розглядає по першій інстанції фінансові спори на великі суми і скарги на постанови Міністерства економіки і інших центральних установ, а по другій інстанції - скарги на постанови нижчестоящих судів - господарсько-адміністративних трибуналів регіональних автономних об'єднань і відповідних трибуналів провінцій.

Конституція 1978 р. проголосила принцип незалежності і незамінності суддів (ст. 117). Вони призначаються на свої посади Королем за рекомендаціями Генеральної ради судової влади, що відіграє найважливішу роль в управлінні і контролі за діяльністю судів. До його складу входять голова Верховного суду (голова Ради) і 20 членів, що обираються на 5 років суддями всіх категорій зі свого середовища (12) і Кортесами з числа досвідчених адвокатів і інших юристів (8).

Конституційний суд, заснований Конституцією 1978 р., покликаний контролювати діяльність усіх 3 гілок державної влади. Він вирішує питання про конституційність законів і актів уряду, що

мають силу закону, розглядає конфлікти з питань компетенції між державою і регіональними автономними об'єднаннями, а також скарги окремих осіб (фізичних і юридичних) на порушення їх конституційних прав і свобод. Звернутися до Конституційного суду може і судовий орган. Рішення Конституційного суду мають обов'язкову силу і оскарженню не підлягають. Конституційний суд складається з 12 членів. Вони призначаються Королем за пропозицією кожної з обох палат (по 4), Уряду (2) і Генеральної ради судової влади (2) з числа досвідчених суддів і прокурорів, юристів - професорів університетів, державних службовців і адвокатів. Члени суду призначаються на 9 років (передбачена процедура оновлення складу Суду кожні 3 роки на 1/3). Голова призначається Королем на 3 роки за пропозицією членів Суду.

Звинування в судах підтримується представниками прокуратури (Ministerio Fiscal), яка, на відміну від більшості західних країн, має статус конституційного інституту. Прокуратура діє відповідно до принципів єдності дій і ієрархічної підпорядкованості на чолі з генеральним прокурором (Fiscal General). Останній призначається Королем за пропозицією Уряду.

Усі громадяни Іспанії мають право на судовий захист, у тому числі на безкоштовну юридичну допомогу по кримінальних справах. Юридичні представники діляться на дві категорії: адвокатів і повірених. Перші повинні обов'язково мати юридичну освіту. Адвокати і повірені мають входити до складу відповідних професійних колегій.

У 1981 р. в Іспанії ухвалений Закон про Народного захисника, який обирається на 5 років обома палатами парламенту і покликаний охороняти права громадян від зловживань з боку адміністративних органів. Народний захисник зі своїми співробітниками зобов'язаний розслідувати звернені до нього скарги громадян на постанови влади і дії службовців. Він може просити Конституційний суд перевірити конституційність того або іншого акта, вимагати від адміністрації відміни незаконних постанов і розпоряджень, звертаючись у разі потреби за сприянням у прокуратуру і суди. Народний захисник відповідальний тільки перед Генеральними кортесами.

Найвищий контрольний орган фінансової звітності і економічної діяльності держави - Рахунковий суд. Він підкоряється безпосередньо Генеральним кортесам і здійснює свої функції за дорученням Кортесів при обговоренні і затвердженні звіту про генеральний бюджет держави. Крім того, Рахунковий суд направляє Генеральним кортесам щорічний звіт, в якому при необхідності повідомляє про допущених, із його точки зору, порушеннях і заходах відповідальності.

Рахунковий суд складається з 12 рахункових радників, до числа яких входить голова, і прокурора. Рахункові радники призначаються Генеральними кортесами - по шестеро конгресом депутатів і сенатом - строком на 9 років. Голова призначається королівським декретом строком на 3 роки. Члени Рахункового суду незалежні і незамінні. Прокуратура Рахункового суду складається з прокурора, що призначається Урядом, і двох прокурорських адвокатів та функціонально підпорядкована генеральному прокуророві [14].

7. Державна служба

У Конституції Іспанії закріплюється можливість доступу громадян на умовах рівності до громадських і державних посад, встановлюються межі законодавчого регулювання. На подібному рівні повинні регламентуватися такі питання, як статус публічних службовців, умови доступу до публічної служби відповідно до заслуг і компетенції, порядок користування правом на професійні об'єднання, положення про несумісність посад і гарантії неупередженості при здійсненні ними службових функцій. У Конституції також закріплюються принципи діяльності публічної адміністрації: неупереджена служба загальним інтересам, ефективність, ієрархія, децентралізація, децентрація, координація, підпорядкування закону і праву.

Сьогодні продовжують діяти окремі положення Закону про цивільних службовців держави 1964 р., відповідно до яких до участі в конкурсі на заміщення посад державних службовців допускаються особи, які відповідають наступним вимогам:

- мають громадянство Іспанії;
- досягли повноліття і віку, встановленого для кожного з корпусів службовців;
- мають у розпорядженні необхідні документи і не мають фізичних протипоказань для зайняття відповідних посад;

· особа, яка подає документи на конкурс, не може бути звільнена з державної служби на підставі дисциплінарної процедури або бути позбавлена права перебувати на державній службі.

У 1984 р. був ухвалений Закон про заходи з реформи державної служби. Відповідно до цього закону було зменшено число служб і підрозділів державного апарату; дозволений перехід державних службовців у рамках апарату до інших департаментів; встановлений віковий ценз для виходу у відставку - 65 років; уніфікована процедура підбору кадрів; заборонені контакти адміністративного характеру на виконання додаткових або спеціальних робіт державними службовцями, які не є кадровими чиновниками. До відання Уряду була віднесена регламентація діяльності органів, що здійснюють відбір службовців. В обов'язки Національного інституту публічної адміністрації входить координація і контроль щодо практики підбору кадрів, а також співпраця з іншими центрами, що здійснюють аналогічні повноваження. Головним обов'язком державного службовця є вірність Конституції під час здійснення своїх повноважень.

Також у 1984 р. був прийнятий ще один важливий акт - Закон про несумісність посад, що поширюється на персонал, який перебуває на службі в публічній адміністрації. У ньому був встановлений принцип обіймання тільки однієї посади в державному секторі. Друга посада в державному секторі допускається тільки в двох сферах - педагогічній діяльності і охороні здоров'я. Крім цього, поєднання посад може бути допущено на підставі рішення Ради міністрів, оформленої у вигляді королівського декрету, або рішення органу управління регіонального автономного товариства.

У приватному секторі державний службовець не може займатися бізнесом або працювати в приватних фірмах або у приватних осіб, з якими він має або мав контакти при виконанні своїх службових обов'язків протягом останніх двох років.

У січні 1990 р. королівським декретом був затверджений Генеральний регламент заміщення посад і просування по службі цивільних чиновників державної адміністрації. Цей акт регламентує загальний порядок відбору державних службовців, проте його дія не поширюється на викладацький і науково-дослідний склад, охорону здоров'я, заміщення посад у Міністерстві оборони і Міністерстві внутрішніх справ та за кордоном. Для цих категорій службовців видаються спеціальні норми.

В Іспанії існує два способи заміщення посад:

- конкурсний відбір для заміщення посад кадрових чиновників;
- вільний відбір для заміщення вищих посад.

Оголошення про заміщення посад публікується в Boletín Oficial de Estado ("Державний журнал"). Відомості про звільнення або прийом на службу до державної адміністрації мають бути внесені до центрального реєстру персоналу протягом трьох днів.

Державна канцелярія публічної адміністрації за ініціативою департаментів міністерств визначає вихідні позиції для оголошення конкурсу. В оголошенні дається перелік робочих місць, вимоги, необхідні для їх заміщення, вказується склад комісії за оцінкою кандидатів. Кожне міністерство приймає рішення про заміщення посад у своїх підрозділах або підлеглих органах.

До складу комісії за оцінкою кандидатів входять не менше п'яти членів, визначених тим підрозділом, який оголошує конкурс, проте як мінімум один член комісії визначається тим міністерством, у підпорядкуванні якого перебуває персонал. Також до складу комісії можуть входити представники профспілкових організацій і Державної канцелярії публічної адміністрації. Члени комісії повинні обіймати посади не нижче за тих, які підлягають заміщенню.

Брати участь у конкурсі можуть державні службовці незалежно від місцезнаходження їх робочого місця і підлеглості їх служби. Проте необхідною умовою є те, щоб на займаній посаді ця особа відпрацювала не менше двох років з тим, щоб претендувати на зайняття нової посади.

Вільний відбір кандидатів - прерогатива міністрів і державних секретарів, у чиєму підпорядкуванні перебуває той або інший департамент. У цьому порядку заміщаються такі посади, як: заступник генерального директора, територіальні або провінційні представники або директори, уповноважені департаментів міністерств. При цьому також дається відкрите оголошення про заміщення посади, в якому, крім звичайних реквізитів, вказуються ще і додаткові вимоги. Заяви кандидатів протягом 15 днів після публікації оголошення направляють у той орган, який оголосив конкурс. Чиновники, призначені в такому порядку, можуть бути звільнені на розсуд адміністрації [10].

В Іспанії виділяють чотири рівні державної служби:

- центральна адміністрація;
- адміністрація регіональних автономних співтовариств;
- місцева адміністрація;
- адміністрація напівнезалежних агентств і підприємств, що перебувають у державній власності.

Статус центральної адміністрації визначається в Законі про організацію центральної адміністрації 1983 р.

Статус адміністрації регіональних автономних утворень і місцевої адміністрації буде розглянутий нижче, проте спинимося на найбільш важливих аспектах. Як відомо, Уряд направляє в область свого представника, статус якого визначається Законом від 16 листопада 1983 р. Представник призначається на посаду королівським декретом за пропозицією голови Уряду. Він керує діяльністю цивільних губернаторів і всієї адміністрації держави, розташованій на території автономії, а також координує її діяльність із діяльністю адміністрації області.

У зв'язку з утворенням регіональних співтовариств були зроблені певні перетворення в адміністрації держави. Ці питання регламентувалися в Законі про автономний процес 1984 р. Адміністративна реформа здійснювалася на основі наступних критеріїв:

- реорганізація служб департаментів міністерств з урахуванням процесу автономізації;
- скасування зайвих структур або перетворення їх в органи координації, планування, інспекції і документації;
- зміна структури периферійної адміністрації держави.

Була здійснена передача областям периферійних служб держави з питань, делегованих до компетенції регіональних співтовариств, а також переведення в їх підпорядкування чиновників, які перебувають на службі в цих органах. Ці державні службовці зберігали своє економічне становище, а також можливість просування по службі і здійснення професійної діяльності.

Інституційна адміністрація представлена напівнезалежними агентствами і державними підприємствами. Вони мають певну самостійність, хоча залежать безпосередньо або опосередковано від департаментів Уряду і створюються повністю або частково на засоби державного бюджету. Діяльність таких агентств регулюється публічним правом, вони є частиною державної адміністрації, хоча і не належать до центрального апарату. Підприємства, що перебувають у державній власності, - суб'єкти частки права, є одним із різновидів приватних компаній, проте їх капітал, повністю або частково, є державною власністю.

Особи, зайняті на державній службі, поділяються на кадрових чиновників і звичайних службовців. Державні службовці поділяються за корпусами. Корпус - це група державних службовців, які відбираються відповідно до однакової процедури, мають однакову професійну підготовку і займають посади із схожими повноваженнями.

Кадрові чиновники класифікуються за розрядами з урахуванням двох критеріїв - рівня освіти і міри складності завдань, які вони виконують, місця в ієрархії посад державної адміністрації. Усього існує 30 розрядів. Для отримання 4 розряду необхідним є атестат середньої школи, 8 - диплом технічної школи, 10 - диплом університету. Розряд також залежить від класу або групи, до якої належать службовці. Службовці, які належать до групи А, отримують розряди з 20 по 30. Вони зобов'язані забезпечити приведення адміністративної діяльності у відповідність із загальною політикою Уряду, готувати урядові законопроекти і рішення, розробляти інструкції, необхідні для їх здійснення. Службовці групи В отримують розряди з 16 по 26. Вони ведуть поточну роботу, а також виконують деякі спеціальні обов'язки, що вимагають адміністративних знань і досвіду. Група С включає фахівців, які отримують з 11 по 22 розряди, а групи D і E - допоміжний персонал, який отримує розряди з 9 по 18 і з 7 по 14 відповідно [1].

8. Система професійного навчання державних службовців

Оскільки система державної служби Іспанії є закритою моделлю (поєднання системи та системи позицій), встановлена спеціальна підготовка держслужбовців та публічної підготовки. Однак існують також і приватні інститути, які з-поміж своїх академічних спеціальностей мають навчальні курси для державних службовців (дипломи магістрів чи інші рівні вищої освіти). Такі

приватні навчальні заклади (бізнес-школи, університети тощо) співпрацюють з інститутами підготовки держслужбовців з метою підвищення професійності державних службовців шляхом деяких інструментів, таких як, наприклад, публічні договори, контракти, конвенції тощо.

Підготовка державних службовців є децентралізованою, тому кожна адміністрація має факультет для надання підготовки окремому публічному органу підготовки державних службовців.

Фактично кожна адміністрація автономії має свій інститут державного управління. Центральні органи мають Національний інститут державного управління (INAP), який є автономним органом, що відповідає за підготовку управлінців та держслужбовців для центральних органів влади. Інститут також підтримує дослідження та вивчення діяльності центрального уряду, а також підтримує співпрацю з іншими національними та міжнародними навчальними закладами.

Головні функції, покладені на INAP, розділяються на п'ять категорій: відбір персоналу, надання підготовки, навчання, публікації та міжнародні відносини. Крім цього, Інститут проводить багато різноманітних навчальних та академічних заходів, здійснює міжвідомчу співпрацю та поширює інформацію про державну політику та управління шляхом проведення семінарів, конференцій і зустрічей, які мають на меті знайти відповіді для вирішення нагальних викликів для державної служби.

Структура інституту: органами управління Національного інституту державного управління є Наглядова рада та директор.

Наглядова рада. Наглядова рада є офіційним органом контролю, загального планування та моніторингу діяльності INAP. Наглядова рада має знати і затверджувати загальні напрями діяльності INAP, її річний план заходів, управління Інституту, його видавничої діяльності, а також інших питань, розгляд та затвердження яких вважається необхідним радою чи директором Інституту. Рада також має бути проінформована про розробку бюджету INAP, виконання бюджету, а також про співробітництво та підписані договори партнерства.

Головний директор:

- розробляє та впроваджує політику відділів стосовно відбору та підготовки посадових осіб Генеральної адміністрації країни, а також, у деяких випадках, і інших органів влади;
- управляє технічним та адміністративним персоналом Інституту, слідкує за витратами та заключає контракти чи договори з приватними чи державними органами, якщо це необхідно для досягнення його завдань;
- представляє інститут у своїх відносинах з іншими подібними органами: публічними, приватними, внутрішніми або міжнародними;
- консультує та входить до Міністерства державного управління; консультує частину відділів щодо питань розробки програм та міністерства щодо розвитку їхніх загальних стратегій за вимогою такої співпраці.

Безпосередньо має справу з:

- призначенням педагогічних кадрів, залучених до викладання підготовчих програм Інституту;
- видачею дипломів та сертифікатів, що підтверджують навчальну діяльність INAP.

Директори підрозділів інституту:

- Секретаріат;
- Центр інституціонального співробітництва;
- Центр фундаментальних досліджень у сфері державного управління;
- Центр місцевих та регіональних студій;
- Школа відбору та підготовки;
- Центр публікацій.

EAPC (Каталонська школа державного управління)

EAPC є іншим прикладом публічної інституції на рівні автономії, завданням якої є опікуватись питаннями підготовки державних службовців Каталонії. Ця школа, заснована в 1912 р., є другою школою такого типу в Європі.

Метою школи є покращення та модернізація державного управління з допомогою підготовки та відбору держслужбовців, а також проведення досліджень у сфері публічного управління з метою підтримки спільної культури та єдиних цінностей державної служби.

Основні завдання Школи містяться в Законі 4/1987 від 24 березня 1987 р. (закон Енріка Прага да ля Ріба), який регулює її функціонування, а також встановлює відкриті рамки

підтримки співпраці з іншими публічними чи державними інституціями, а особливо з каталонськими університетами.

Каталонська школа державного управління (ЕАРС) є автономною установою адміністративного типу, яка підпорядкована Міністерству державного управління Генералітету Каталонії (автономний уряд Каталонії) та розташована в Барселоні з відділеннями в Жіроні, Ллейді та Тарагоні. З 1996 р. в Школі розміщується Європейський Центр Регіонів Європейського інституту державного управління (Маастрихт).

Структура. У цілому навчальні підрозділи ЕАРС чи ІНАР (відповідальні за підготовку державних службовців) мають таку структуру.

Особами, які управляють та керують Школою, є завідувачі кафедр, рада керівників та директор. Директором Школи є міністр Міністерства внутрішніх справ автономії та державного управління. Його рада керівників обговорює та проводить моніторинг діяльності Школи, надає консультації і затверджує робочий план.

До ради керівників ЕАРС входять такі члени:

- керівник школи;
- генеральний директор Державної служби;
- генеральний директор місцевого уряду;
- генеральний директор з питань університетів;
- директор Школи;
- три посадових особи вищого рівня з різних департаментів Каталонського уряду;
- сім представників від асоціацій місцевих органів Каталонії;
- п'ять представників від профспілок та асоціацій державних службовців;
- один представник від кожного публічного університету Каталонії;
- шість експертів з питань державного управління;
- Секретар Ради керівників (який бере участь та має право голосу).

Директор Школи призначається Урядом Генералітету Каталонії (уряд Каталонії), міністром Міністерства внутрішніх справ та публічного управління.

Наразі Школа позиціонує себе як інструмент підтримки політики покращення публічного управління Каталонії, а особливо Генералітету та місцевого уряду, з акцентом на аспектах, що стосуються управління персоналом та вищих керівних кадрів та організаційних змін.

Таким чином Школа поєднує всі свої види діяльності (навчання, набір службовців, наукова діяльність тощо) у рамках політики управління персоналом різних підрозділів уряду, відіграючи при цьому важливу та допоміжну роль, яка пов'язана із стратегічними завданнями організацій, яким вона надає допомогу.

Готовність надання послуг має також своєрідну тенденцію до адаптації її власного процесу прийняття рішень відповідно до рішень організацій, яким вона надає підтримку шляхом різних видів діяльності.

Каталонська школа державного управління взяла на себе роль інституції, що надає послуги іншим інституціям, які роблять внесок у вдосконалення державної служби, та зміцнює самоуправління Каталонії.

Школа створює свої курси підготовки для отримання результатів, які мають відношення до повсякденної роботи шляхом підвищення здатності до реагування та адаптації державної служби до нових потреб і вимог суспільства.

З метою досягнення цього головного завдання Школа диверсифікувала свою діяльність з метою задоволення потреб державної служби: розробка підготовчих програм, адаптованих до потреб бенефіціарів, або адаптацію своїх стандартних програм до потреб окремих груп у межах однієї організації.

Підготовча діяльність спрямована на працівників служб Генералітету, університетів, місцевого уряду та інших адміністрацій.

FORCEM - AFCAP (Тристороння фундація підготовки державних службовців)

Тристороння фундація підготовки державних службовців, яка належить до державного публічного сектору, є однією з установ, що впливає на організаційну та інституціональну участь структур професійної підготовки. Вона має троїсту природу, а її керівний склад довірених осіб формується публічною адміністрацією, найбільш зразковими службовцями та представниками профспілок.

Школа виконує свої обов'язки в рамках Королівського Указу 395/2007 від 23 березня 2007 р., який регулює систему професійного навчання для служби. Одним словом, ці обов'язки полягають у наступному:

- співпрацювати та надавати технічну допомогу Управлінню державної служби;
- робити внесок у підтримку та поширення професійного навчання в роботі серед компаній та робітників;
- надавати технічну допомогу публічним адміністраціям, працівникам та профспілкам (які є в установах), що є частиною даної системи;
- джерелом ресурсів фінансування системи професійного навчання є внески для такого навчання, які збираються системою соціального забезпечення, дотації Європейського соціального Фонду та окремі внески, визначені в бюджеті Управління Державної Служби;
- Рада керівників Фундації є найвищим органом управління та представництва. Вона формується Головною державною адміністрацією з допомогою Управління державної служби, а також найбільш зразкових службовців та профспілок. Її головою є представник Генеральної державної адміністрації, який виконує свої обов'язки відповідно до положень статей створення фундації;
- призначати керівний склад Фундації та керівників за поданням Головного директорату Управління державної служби з-поміж державних службовців Генеральної державної адміністрації;
- затверджувати за поданням керівного органу організаційну структуру та посадовий список Фундації;
- усі інші обов'язки, визначені в статтях організації, з метою відповідності до її основних цілей.

Інші установи з підготовки державних службовців

До системи закладів публічної підготовки також входять університети (публічні та приватні) та бізнес-школи. Ці установи старанно співпрацюють із закладами публічної підготовки з метою удосконалення професійної публічної підготовки.

Зрештою, головні місцеві ради мають, в основному, власну адміністративну службу, яка має на меті надання своїм власним службовцям базове навчання з допомогою співпраці з регіональними публічними школами [7].

9. Основні тенденції розвитку Королівства Іспанія

Уряд Іспанії обіцяє масштабні економічні реформи у 2013 р. Анонсовані зростання податків і скорочення державних витрат в ідеалі повинні допомогти Мадриду за рік зменшити дефіцит бюджету на 40 млрд євро. Експерти вважають, що Мадрид усе ж запросить фінансову підтримку Брюсселя, але зробить це так, щоб уникнути втручання ЄС у свої внутрішні справи.

У найближчі півроку уряд Іспанії має намір ухвалити відразу 43 законопроекти, що сприяють оздоровленню економіки і виведенню країни з боргової кризи. Йдеться про проведення повноцінної економічної реформи, що передбачає не лише зростання податків або скорочення державних витрат, а й значну лібералізацію енергетичного, телекомунікаційного і інших секторів економіки.

Уряд запевнив громадян, що велика частина коштів буде заощаджена завдяки скороченню державних витрат (58%), а не за рахунок зростання податків (42%), зокрема ПДВ. При цьому влада, як і раніше, готова повноцінно фінансувати соціальні програми, виділяючи на це до 64% бюджетних коштів, відмовившись від підвищення пенсійного віку і заморожування пенсій, що має дещо заспокоїти численних демонстрантів на вулицях іспанських міст.

Як вважають експерти, особливе завзяття Мадрида до проведення економічних реформ пояснюється передусім національною гордістю іспанців, які незабаром все одно будуть вимушені запросити фінансову підтримку ЄС. Не бажаючи уподібнюватися Афінам, які фактично живуть за вказівками Брюсселя, Мадрид вирішив провести зміни "добровільно". На користь цієї версії свідчать численні обмовки міністра фінансів Іспанії Луїса де Гиндоса про те, що "реформи, що проводяться, повністю відповідають рекомендаціям ЄС".

"Анонсовані заходи боротьби з кризою достатні для того, щоб ЄС погодився на допомогу Іспанії без висунення додаткових вимог. Ситуація в країні кардинально відрізняється від грецького

варіанта - іспанці готові до реформ, а їх бюджетні проблеми не такі глибокі. По суті, основна підтримка ЄС буде, швидше за все, полягати в тому, що ЕЦБ стане скуповувати великі обсяги іспанського боргу на вторинному ринку, допомагаючи скоротити вартість майбутніх запозичень", - зазначив головний економіст Berenberg Bank Хольгер Шмидинг.

Без допомоги ЕЦБ вартість обслуговування національного боргу Іспанії зросте наступного року відразу на 10 млрд євро, "з'ївши" увесь додатковий прибуток від підвищення ПДВ. До речі, у Брюсселі миттєво відреагували на анонсовані заходи - єврокомісар з економічних питань Оллі Рен назвав їх "конкретними, амбітними і спрямованими в потрібне русло".

Деякі експерти все ж сумніваються в здатності влади успішно провести намічені реформи. Справа в тому, що за останні місяці Мадрид встиг серйозно зіпсувати стосунки із деякими регіонами, де почали зростати сепаратистські настрої. Так, густонаселена і багата Каталонія пригрозила проведенням референдуму з відділення від Іспанії. В умовах економічної кризи подібна подія стане справжньою катастрофою. "Іспанії не вдасться досягти мети щодо скорочення дефіциту бюджету до 4,5% від ВВП до 2013 р., чому посприяють політичні протиріччя між урядом і регіонами. Існує вірогідність, що Мадрид не використовуватиме усі наявні можливості з примусу місцевої влади до економії", - вважають аналітики Barclays [16].

10. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Іспанія пройшла успішний процес інституційної трансформації, який об'єднав її демократію, у два етапи: перший - це перехід від диктаторства Франко до демократії, а другий - інтеграція до європейських інституцій. Уроки Іспанії можуть бути корисними для України радше як орієнтири, ніж як модель для наслідування. Для України особливо важливими є два напрями дискусії, які свого часу відбувалися в Іспанії.

Перша - це дискусія про Конституцію та інституційну архітектуру.

Друга - питання регіоналізації та децентралізації, які надзвичайно важливі для таких різно-рідних і великих за площею країн.

Найточніша ознака сумлінного управління - здатність влади на всіх рівнях працювати для своїх громадян.

В Україні колишня радянська спадщина досі тяжіє над політичною культурою та адміністративною практикою. Перед Іспанією також стоять суттєві виклики щодо забезпечення громадян якісними послугами, проте її адміністративні структури досягли суттєвих можливостей у цій сфері.

Іспанія - це унікальний приклад демократизації через децентралізацію, що може бути особливо цікаво для України. Завдяки досвіду Іспанії у сфері реформ, адаптації до європейських правил і стандартів та створення нових структур існують широкі можливості для співпраці з українськими державними органами на багатьох рівнях.

Іспанія та Україна - доволі великі, та все ж периферійні країни в європейському контексті. Їхній історичний досвід і географічне розташування дуже відрізняються від країн у серці Європейських Спільнот.

Незважаючи на історичні відмінності між країнами та особливості євроінтеграції Іспанії, експерти погодилися, що Україна нині стоїть перед схожими викликами та проблемами, які переживала свого часу Іспанія після повалення диктатури Франко.

На думку іспанських експертів, Україна має кращу економічну та соціальну ситуацію, ніж Іспанія на початку свого шляху до ЄС [15].

Шлях Іспанії до демократії та членства в ЄС схожий на український. Країна не мала ні чітких критеріїв від ЄС, ні передвступної допомоги. Політична еліта країни сприйняла перехід до демократичного урядування та запровадження принципів ринкової економіки як завдання внутрішньої політики. Найважливіший урок демократизації, який засвоїли іспанці, звучав так: якщо ти цього не зробиш для своєї країни, за тебе це не зробить ніхто. Такими принципами мають керуватися і українці.

Список використаних джерел

1. sibags.narod.ru/afiles/pogs/zaropyt.doc
2. http://1rang.org.ua/?text=main_14
3. <http://chemodan.com.ua/spain/spain2.html>
4. <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/984-34-5>
5. <http://ispaniya.net/>
6. <http://my-spain.net/list.php?c=spain>
7. <http://nads.gov.ua/document/240396>
8. <http://svit.ukrinform.ua/Spain/spain.php?menu=default>
9. <http://spain4you.ru/kultura/>
10. <http://textbooks.net.ua/content/view/3386/20/>
11. <http://ukrexport.gov.ua/ukr/info/links/spa/1195.html>
12. <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>
13. <http://www.concordservicesinc.com/?id=10>
14. http://www.evropa.org.ua/country/italy/1_7.htm
15. http://www.icps.com.ua/files/articles/48/83/nl_ukr_%2020080512_0407.pdf
16. <http://www.rbcdaily.ru/2012/09/28/world/562949984809923>
17. <http://www.spain.com.ua/ua/espana>
18. http://www.spain.info/en/sobre_espanha/cultura/historia.html
19. <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2878.htm>
20. http://www.ukrainianworldcongress.org/UserFiles/File/Ispariya_dovidnyk.pdf

Корисні посилання

1. <http://www.lamoncloa.gob.es/home>. - Урядовий портал Іспанії
2. <http://www.economiay hacienda.gob.es/en-GB/Paginas/Home.aspx>. - Міністерство економіки та фінансів
3. <http://www.mpt.gob.es/index.html>. - Міністерство регіональної політики та публічного адміністрування
4. <http://www.exteriores.gob.es/es/Home/Paginas/Portada.aspx>. - Міністерство закордонних справ та співробітництва
5. <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1200666550194/DetalleInicio.html>. - Міністерство юстиції
6. <http://www.defensa.gob.es/>. - Міністерство оборони
7. <http://www.interior.gob.es/>. - Міністерство внутрішніх справ
8. http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/. - Міністерство розвитку
9. <http://www.educacion.gob.es/portada.html>. - Міністерство освіти
10. <http://www.trabajo.gob.es/>. - Міністерство праці та міграції
11. <http://www.mityc.gob.es/en-US/Paginas/index.aspx>. - Міністерство промисловості, туризму та торгівлі
12. <http://www.marm.es/>. - Міністерство навколишнього середовища, сільського господарства та рибальства
13. <http://www.mpr.es/portada/es/index.html>. - Міністерство забезпечення роботи президента
14. <http://www.cultura.gob.es/>. - Міністерство культури
15. <http://www.msps.gob.es/>. - Міністерство охорони здоров'я, соціальної політики та рівності
16. <http://www.micinn.gob.es/>. - Міністерство науки та інновацій

КОРОЛІВСТВО НІДЕРЛАНДИ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Склад та структура парламенту*
 - 4.2. *Повноваження та форми роботи парламенту*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судові органи*
 - 6.2. *Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Нідерланди (нідерл. *Nederland*) - держава, яка складається із західноєвропейської частини і території Антильських островів Бонайре, Саба і Сінт-Естатіус. У Західній Європі територія омивається Північним морем (довжина берегової лінії - 451 км) і межує з Німеччиною (577 км) та Бельгією (450 км). Разом з островами Аруба, Кюрасао і Сен-Мартен, що мають особливий статус, Нідерланди складають державу Королівство Нідерландів (нідерл. *Koninkrijk der Nederlanden*). Відносини між членами королівства регулюються Хартією Королівства Нідерландів, яку було прийнято в 1954 р.

Нідерланди часто називають Голландією, що офіційно неправильно. Південна і Північна Голландія - це лише 2 з 12 провінцій Нідерландів. Історично це були дві найрозвинутіші провінції і найвідоміші за межами Нідерландів, тому на багатьох мовах Голландією часто називали всю країну. У російській мові поширення ця назва отримала після візиту Петра I і його свити в Нідерланди. Інтереси високих гостей зі зрозумілих причин стосувалися тільки найбільш технічно розвинутої частини країни - Голландії, тільки її вони і відвідали; розповідаючи вдома про візит, часто його мету називали саме так, не згадуючи назви держави в цілому.

Назва "Нідерланди" в перекладі означає "низинні землі", проте перекладати її буквально неправильно, оскільки, з історичних причин, цим терміном прийнято називати територію, приблизно відповідну сьгоднішнім Нідерландам, Бельгії та Люксембургу (Бенілюкс). Наприкінці Середньовіччя, область, яка розташовувалася в низинах річок Рейн, Маас, Шельда, уздовж узбережжя Північного моря стали називати "Приморськими низинними землями" або "низинні землі" (*de Lage Landen bij de zee, de Nederlanden*).

Столицею держави згідно з конституцією Нідерландів є Амстердам, де монарх складає присягу на вірність конституції, але парламент і уряд, а також більшість посольств іноземних держав, розташовані в Гаазі. Інші важливі міста: Роттердам (592 тис. осіб) - найбільший порт країни і один з найбільших портів світу, Утрехт (233 тис.) - центр залізничної системи країни і Ейндховен (200 тис.) - центр електроніки та високих технологій, і тїлбург (200 тис. мешканців). Гаага, Амстердам, Утрехт і Роттердам складають агломерацію Рандстад, де проживають приблизно 7,5 млн осіб.

Прапор Нідерландів - державний прапор Королівства Нідерланди. Являє собою полотнище, яке складається з трьох горизонтальних смуг червоного (верхня), білого (середня) і синього (нижня) кольорів. Відношення ширини прапора до довжини - 2:3.

Спочатку прапором республіки, офіційно затвердженим у 1599 р., став прапор принца Оранського з його родовими кольорами: помаранчевим, білим і синім. Перед тим морські гези користувалися 6-9 смуговими прапорами з тим самим поєднанням кольорів. Але в 1630 р., внаслідок революційних потрясінь, помаранчева монархічна смуга була замінена на червону. Цей прапор зберігся як державний навіть після проголошення Нідерландів монархією в 1815 р.

Вважається, що заміна на прапорі помаранчевого кольору на червоний мала також практичне значення: помаранчевий колір на морських прапорах швидше вигоряє, ніж червоний. У дні свят помаранчевий вимпел королівської династії, як і раніше, піднімається над державним прапором.

Герб Нідерландів - Великий Герб Королівства (нідерл. *Grote Rijkswapen*) Нідерландів - особистий герб монарха.

Уряд Нідерландів використовує менший варіант, без мантиї і сіни, чи той, який складається лише із щита і корони. Компоненти гербів були визначені королевою Вільгеміною в декреті від 10 липня 1907 р., і згодом вони були підтверджені королевою Юліаною в декреті від 23 квітня 1980 р.

Лев з діадемою, що тримає у правій лапі срібний меч із золотою рукояттю, а в лівій - сім стріл, що символізують сім областей Союзу Утрехта, у блакитному полі, засіяному золотими гонтами (брусками). Щит коронований королівською (голландською) короною і підтримується двома левачами. Вони стоять на девізній стрічці з текстом "Je Maintiendrai" (середньовічна французька мова, буквально, "я витримаю").

У Королівському декреті заявлено, що спадкоємці чоловічої статі можуть замінити корону на щиті хрестом з гербом Нассау.

Релігія

Історично в Нідерландах переважає християнство. Християнська місіонерська діяльність на території сучасних Нідерландів почалася в кінці VII - початку VIII ст., і до початку IX ст. Голландія була повністю християнізована, Утрехтська кафедра в цей самий період піднялася до статусу провідної в країні.

Реформація мала в Нідерландах значні наслідки - частина нідерландців, особливо на півночі країни, прийняла кальвінізм. Здобуття незалежності від Іспанії було значною мірою вмотивовано релігійними мотивами, в результаті в Республіці Об'єднаних провінцій кальвінізм став державною релігією, тоді як католицька церква зазнавала гонінь. 1848 р. Нідерланди прийняли нову Конституцію, що гарантує свободу діяльності будь-яких релігійних організацій.

Крім християн, у Нідерландах досить значна кількість мусульман, переважно з числа емігрантів, з давніх часів існує в Нідерландах єврейська спільнота. Сучасні Нідерланди за релігійними поглядами населення розподіляються таким чином: римо-католики - 30%, протестанти - 20% (з них нідерландські реформісти - 11%, кальвіністи - 6%, інші протестанти - 3%), мусульмани - 5,8%, іншого віросповідання - 2,2%, атеїстів - 42% (2006).

Історія

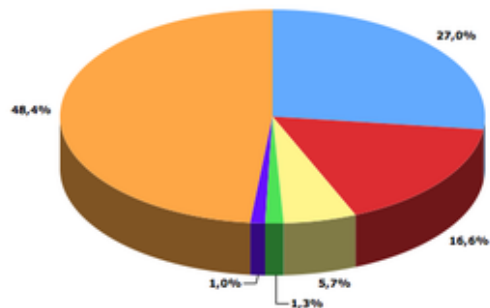
Територія Нідерландів була заселена ще з останнього льодовикового періоду, коли на її території була тундра з бідною рослинністю. Найстарішим слідам людської діяльності нараховується приблизно 100 тис. років. Перші жителі були мисливці та збирачі. У кінці льодовикового періоду територія була заселена різноманітними палеолітичними групами. Близько 10 тис. років тому на території країни проживали мезолітичні племена, а в останні кілька тисячоліть наступив залізний вік з відносно високим рівнем життя.

Під час приходу в ці краї римлян Нідерланди були заселені германськими племенами. Це були тубанти, канінефати та фризи, які оселились тут близько 600 років до н. е. Кельтські племена, такі як ебурони та менапії, заселили південь країни. На початку римської колонізації в країну також прибули німецькі племена батави та токсандри. У період Римської імперії південна частина сучасних Нідерландів була окупована римлянами й стала частиною провінції Бельгіка, а пізніше - провінцією Нижня Германія.

У середні віки Нижні країни, які приблизно охоплюють сучасні Бельгію та Нідерланди, включали в себе різні графства, герцогства та єпархії, що входили до складу Священної Римської імперії. Вони були об'єднані в одну державу під владою Габсбургів у XVI ст. Після поширення кальвінізму наступила Контрреформація, що привела до розпаду країни. Намагання іспанського короля Філіппа II централізувати державу призвели до повстання проти іспанського панування під керівництвом Вільгельма I Оранського. 26 липня 1581 р. була проголошена незалежність країни, офіційно визнана іншими державами тільки після Восьмидесятилітньої війни 1568-1648 рр. У роки війни за незалежність почалося Золоте століття Нідерландів, період економічного та культурного процвітання, яке продовжувалось все XVII ст.

Після припинення французької окупації на початку XIX ст. Нідерланди перетворились на монархію під владою Оранської династії. У 1830 р. Бельгія остаточно відділилась від Нідерландів і стала самостійним королівством. Люксембург здобув незалежність у 1890 р. Під тиском ліберальних політиків країна в 1848 р. була перетворена в парламентську демократію з конституційним монархом. Такий політичний устрій зберігся і до сьогодні, з невеликою перервою під час німецької нацистської окупації.

В ході Першої світової війни Нідерланди зберігали нейтралітет, але під час Другої світової війни протягом 5 років були окуповані Німеччиною. Під час німецького вторгнення Роттердам зазнав бомбардування, під час якого був майже повністю зруйнований центр міста. У роки окупації жертвами холокосту стало близько 50 тис. нідерландських євреїв. Після війни



Релігійний склад населення Нідерландів (2006 р.)

почалось швидке відновлення країни, чому допомагав план Маршалла, організований США. Завдяки цьому Нідерландам швидко вдалось стати сучасною індустріальною державою. Державну незалежність набули й колишні колонії - Індонезія та Суринам. У результаті масової імміграції з Індонезії, Туреччини, Марокко, Суринама та Нідерландських Антильських островів країна стала багатокультурною та з великою часткою мусульман серед населення.

25 березня 1957 р. Нідерланди стали одними із засновників Європейського Союзу. У 1960-70-ті рр. відбулися великі соціальні та культурні зміни, населення отримало широкі соціальні права, пільгові виплати стали одними з найбільших у світі. У червні 2005 р. на референдумі щодо Євроконституції більше половини нідерландців проголосували проти її прийняття. Таким чином держава стала другою, після Франції, країною, що відкинула проект єдиної Конституції ЄС.

Населення

Чисельність населення на 1 квартал 2011 р. становить 16689497 осіб. У списку країн за кількістю жителів Нідерланди займають 60-те місце. Порівняно з іншими країнами Європи, кількість населення Нідерландів досить швидко зростала останні півтора століття: 3 млн жителів у 1850 р., 5 млн у 1900 р. і 16 млн у 2000 р. Для порівняння: населення Бельгії в той самий період збільшилось всього приблизно в два рази: з 4,5 млн жителів у 1850 р. до 10 млн у 2000 р.

При площі території в 41,528 км² згідно з даними 2010 р. щільність населення Нідерландів - 391 особа на один км². Таким чином, Нідерланди є 15-ю за щільністю населення державою у світі. За розміром території та чисельності населення королівство можна порівняти з Московською областю, включно з Москвою. Багато в чому завдяки цьому Нідерланди є однією з країн із найбільш розвинутою транспортною і інформаційною інфраструктурою. Інтернетом користуються 14,872 млн осіб або 89,1% населення країни - 27-й показник у світі.

У Нідерландах живуть дві корінні групи населення - нідерландці і фризи, а також велика кількість іммігрантів. Етнічний склад населення такий: 80,7% нідерландці, 2,4% німці, 2,4% індонезійці, 2,2% турки, 2,0% суринамці, 2% марокканці, 1,5% індійці, 0,8% антиліанці і арубанці, і 6,0% інші етнічні групи. Населення Нідерландів є найвищим у світі: середній зріст дорослих чоловіків - 1,83 метрів, дорослих жінок - 1,70 метрів.

Для стилю життя населення характерна висока терпимість до незвичайної поведінки, яка часто засуджується навіть у сусідніх європейських країнах. Проституція була повністю легалізована в 2000 р. Нідерландська політика щодо наркотиків відрізняється своєю прагматичністю: незважаючи на нелегальність легких наркотиків, продаж і споживання маріхуани і гашишу в спеціально призначених для цього місцях не переслідується. Аборти можливі в перші 24 тижні вагітності. Евтаназія була легалізована в 2002 р., але потребує суворого лікарського контролю.

1 квітня 2001 р. Нідерланди стали першою країною у світі, яка легалізувала одностатеві шлюби.

Економіка

Переваги: висококваліфікована і багатомовна робоча сила, відмінна інфраструктура. Діючі в усьому світі концерни типу Філіпс (Philips) і Шелл (Shell). Рівні відносини між працівниками і роботодавцями. Низький рівень інфляції. Рівень безробіття за даними станом на березень 2011 р. - 5,1%.

Слабкі сторони: дорога соціальна система з високими податками і соціальними страховими виплатами. Третина державних доходів іде на соціальні виплати. Старіюче населення. Високі витрати на зарплату [1].

2. Територіальні рівні державного управління

Нідерланди поділяються на 12 провінцій (остання провінція Флеволанд створена в 1986 р. на осушених територіях), провінції поділяються на міські та сільські громади. Провінції мають виборний орган самоврядування - провінційні штати, що обираються на чотири роки. На чолі провінційних штатів стоїть королівський комісар. Жителі громад обирають на чотири роки Раду. Її виконавчий орган - колегія бургомістра і муніципальних радників, очолювана бургомістром, який призначається королевою. Також від провінцій обираються члени Першої палати Генеральних штатів [2].

2.1. Загальнодержавний рівень

За формою державно-територіального устрою Нідерланди - децентралізована унітарна держава. Влада розподілена за трьома адміністративними рівнями: держава, провінції та муніципалітети. Держава виконує роботу на національному рівні. Провінції та муніципалітети є децентралізованими суб'єктами влади. Крім того, існують ради з управління водним господарством, які мають функціональну компетенцію. Провінції та муніципалітети можуть самостійно приймати постанови у справах, які належать до їх компетенції. Ці постанови не повинні суперечити чинному законодавству на центральному рівні, або, якщо йдеться про муніципалітети, не повинні суперечити постановам, що діють у відповідній провінції. Провінції та муніципалітети зобов'язані співпрацювати в процесі виконання постанов національних державних органів.

Офіційною столицею Нідерландів вважається Амстердам, але уряд, парламент, іноземні представництва мають постійну резиденцію в Гаазі.

У Карибському морі, на північ від Венесуели, розташовані Нідерландські Антильські острови, до складу яких входять острови: Бонайре, Кюрасао, Саба, Сінт-Естатіус і частини острова Сен-Мартен. Загальна територія становить 800 км², населення - 194 тис. осіб. Офіційна мова - нідерландська. Адміністративний центр - м.Віллемстад.

Адміністративні відносини між Нідерландами і Нідерландськими Антильськими островами та Арубою визначаються Статутом Королівства Нідерландів. Цей Статут (1954 р.) є основоположним документом, який регламентує державний устрій. Він визначає, що Нідерланди, Нідерландські Антильські острови та Аруба є рівноправними країнами-партнерами в рамках Королівського Союзу. Кожна з частин Королівства має власні автономні правочини, в які не входять окремі правочини, що перебувають у компетенції Королівства.

Таким чином, Королівство забезпечує збереження незалежності, оборону, займається питаннями відносин з іноземними державами. Також до компетенції Королівства входить дотримання основних прав і свобод людини, захист правових норм та забезпечення належного управління. Загальнодержавне законодавство застосовується тільки в тих випадках, коли те чи інше правило чинне як на території Нідерландів (європейської частини Королівства), так і на території Антильських островів і Аруби. Договори укладаються від імені всього Королівства, але вони можуть діяти також і на території лише однієї чи двох країн, що входять до складу Королівства. Та чи інша країна залучається до укладення договору тільки тоді, коли даний договір стосується саме цієї країни.

Главою Королівства є Королева. Вона здійснює правління в кожній із країн Королівства. Королеву на Нідерландських Антильських островах і на Арубі представляють губернатори. Нідерландська Рада міністрів, доповнена уповноваженими міністрами заморських територій, діє як Рада міністрів Королівства. Загальнодержавна законодавча діяльність здійснюється Королівським урядом разом із Генеральними штатами. Іншими загальнодержавними органами є Верховний Суд Королівства та Державна Рада.

Державний устрій Нідерландських Антильських островів регулюється Державним Укладенням Нідерландських Антильських островів. Згідно з цим документом представницьким органом островів є Законодавчі збори, які обираються на 4 роки у складі 22 членів (14 - від острова Кюрасао, 3 - від острова Бонайре, 5 - від островів Саба, Сінт-Естатіус і Сен-Мартен). Виконавча влада здійснюється губернатором спільно з Консультативною радою і Радою міністрів, до складу якого входять не більше 10 осіб. На кожній острівній території державні органи представлені віце-губернатором, радою та урядом. Структура державного управління на острові Аруба побудована так само, як і на Нідерландських Антильських островах. Законодавча влада здійснюється Законодавчими зборами, виконавча - губернатором і урядом [3].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Керівництво в кожній провінції здійснюється провінційними штатами, колегією депутатів провінційних штатів і королівським комісаром. Депутати провінційних штатів обираються прямим голосуванням громадян-мешканців даної провінції, які мають право голосу. Термін повноважень депутатів - чотири роки. Провінційні штати призначають із числа своїх членів правління

провінції, так звану колегію депутатів, термін повноважень якої також чотири роки. Королівський комісар, який призначається урядом на термін шість років, є одночасно головою як колегії депутатів, так і провінційних штатів. З питання про призначення Королівських комісарів до Нідерландів висувається багато претензій з боку міжнародних організацій, зокрема Ради Європи, яка вважає такий порядок недемократичним і закликає голландців перейти до виборної системи.

У Нідерландах налічується 478 муніципалітетів.

Джерелами доходів для провінцій та муніципалітетів є власні доходи і виплати з боку держави. Як правило, грошові кошти надходять від центральної влади у вигляді спеціальних виплат, які супроводжуються приписами щодо того, як вони повинні бути витрачені. Крім того, провінції та муніципалітети отримують спільні кошти з провінційного і, відповідно, муніципального фонду. Муніципалітети отримують власні доходи, зокрема у вигляді податків на нерухомість (канцелярських), зборів і мита. Вони мають також право самі вводити податок, наприклад туристський податок і податок на собак. Нідерланди поділяються на 12 провінцій: Дренте, Флеволанд, Фрісландія, Гелдерланд, Гронінген, Лімбург, Північний Брабант, Північна Голландія, Овер-Ейссел, Утрехт, Зеландія, Південна Голландія. До функцій провінційної влади входить охорона навколишнього середовища, планування простору, енергетичне забезпечення, соціальне забезпечення, спорт і культура [3].

Провінції

У склад Нідерландів входять дванадцять провінцій. До функції провінційної влади належать охорона навколишнього середовища, планування простору, енергетичне забезпечення, соціальне забезпечення, спорт і культура.

Загальне керівництво в кожній провінції здійснюється провінційними штатами, колегією депутатів провінційних штатів і королівським комісаром (представником Королеви). Депутати провінційних штатів обираються прямим голосуванням громадян-жителів даної провінції, які мають право голосу. Термін повноважень депутатів - чотири роки. Кількість депутатів штатів залежить від кількості жителів провінції. Провінційні штати назначають з числа своїх членів правління провінції, так звану колегію депутатів, термін повноважень якої також чотири роки. Королівський комісар, який призначається урядом на термін шість років, є водночас головою як колегії депутатів, так і провінційних штатів.

Дванадцять провінцій Нідерландів:

Провінція	Столиця провінції
Гронінген	Гронінген
Фрісландія	Леуварден
Дренте	Ассен
Оверайссель	Зволле
Хелдерланд	Арнем
Утрехт	Утрехт
Північна Голландія	Хаарлем
Південна Голландія	Гаага
Зеландія	Мідделбурх
Північний Брабант	Гертохенбос
Лімбурх	Маастріхт
Флеволанд	Лелістад

Муніципалітети

Нідерланди налічують 478 муніципалітетів. Їх кількість за останні роки скоротилась. Справа в тому, що держава прагне підвищити ефективність адміністративного управління шляхом реорганізації муніципалітетів, у процесі якої невеликі муніципалітети об'єднуються або вливаються в більші. На муніципалітети покладають обов'язки в галузі водного господарства і транспорту, житлового забезпечення, управління загальноосвітніми закладами, суспільного добробуту і охорони здоров'я, культури, спорту і відпочинку.

Управління кожним муніципалітетом здійснюється муніципальною радою, магістратом (колегією бургомистра і радників) і бургомістром. Муніципальне управління перебуває під контролем провінційного управління і уряду. На практиці цей контроль здійснюється в дуже помірному масштабі.

Муніципальна рада обирається на чотири роки прямим голосуванням, в якому можуть взяти участь усі жителі, які мають право голосу і належать до даного муніципалітету. В цих виборах мають право брати участь також і іноземці, які легально проживають у Нідерландах не менше п'яти років.

Особи, які мають громадянство однієї з країн-членів Європейського Союзу, можуть брати участь в муніципальних виборах відразу ж після свого переїзду на проживання в Нідерланди.

Муніципальна рада назначає зі свого складу кількох членів у разі радників (членів магістрату). Кількість членів муніципальної ради і радників залежить від кількості жителів. Бургомістр призначається на посаду на термін у шість років урядом за пропозицією Королівського комісару. Бургомістр і радники разом формують правління муніципалітету. Бургомістр є водночас головою як магістрату, так і муніципальної ради. Магістрат виконує рішення центральних і провінційних органів влади, які мають відношення до даного муніципалітету.

Рада з управління водним господарством

Рада з управління водним господарством - одна зі старіших форм демократичного правління на нідерландській землі. Водне господарство відіграє важливу роль у країні, близько чверті території якої лежить нижче рівня моря. Ради з управління водним господарством є, як і держава, провінції та муніципалітети, публічно-правовими інстанціями. Ради з управління водним господарством займаються захистом країни від води. Їх найважливішим завданням є спорудження і утримання дамб, платин і шлюзів, регулювання рівня води, підведення і відведення води, а також забезпечення належної її якості.

Загальне правління цих рад обирається за давньою традицією домовласниками і землевласниками на території даної ради. Уряд призначає голову правління, якого називають дайкграфом [4].

3. Функції держави і державне управління

Монарх Нідерландів офіційно є главою держави, проте делегує владу Кабінету Міністрів. До числа багатьох функцій Короля як глави держави належить щорічна Тронна промова, яку він проголошує в День принців на початку парламентського року (День принців припадає на третій вівторок вересня). У Тронній промові представляються плани уряду на майбутній рік. Монарх відіграє також важливу роль у формуванні уряду. Після виборів глава держави проводить консультації з лідерами фракцій, головами Першої і Другої палат парламенту і з віце-головами Державної Ради. За їх рекомендацією Король може призначити "інформатора", який з'ясовує, які партії готові до спільної роботи в уряді. До цього часу ще не було жодного випадку, щоб одна партія мала абсолютну більшість. У призначенні інформатора немає необхідності, якщо заздалегідь відомо, які партії хочуть спільно формувати кабінет. Результатом переговорів між цими партіями є угода про умови формування уряду. У цій угоді викладено плани коаліції на майбутній чотирирічний період влади. Після досягнення цієї угоди Король призначає "форматора", завдання якого сформувати кабінет. Здебільшого він і стає Прем'єр-міністром нового уряду. Нові міністри призначаються Королівським указом і приводяться до присяги Королем. З 1980 р. королевою є Беатрикс зі старовинної Оранської династії, спадкоємцем престолу - її син Віллем-Александр. З 1890 р. на престолі перебували тільки жінки. Монарх нерідко зрікається престолу на користь спадкоємця по досягненні похилого віку, проте Беатрикс (1938 р. народження) наразі не збирається цього робити. На практиці монарх майже не втручається в політичне життя, обмежуючись офіційними церемоніями, водночас має певний вплив на формування нового уряду після парламентських виборів і на призначення королівських комісарів у провінціях [5].

На відміну від більшості європейських монархій, королі Нідерландів за Конституцією не тільки виконують представницькі функції, але й мають досить широкі повноваження, особливо у зовнішньополітичних питаннях. Ряд скандалів, пов'язаних з хабарництвом і досить сумнівними шлюбами принцес, дещо зіпсували репутацію королівського дому, але, незважаючи на це, монархія в Нідерландах залишається досить популярною [6].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Законодавча влада здійснюється монархом і Генеральними Штатами. Генеральні Штати складаються з двох палат. Перша включає 75 членів, яких обирають на шестирічний термін

штатами провінцій; через кожні три роки половина її складу переобирається. У другу палату входять 150 осіб, яких обирають прямим голосуванням строком на чотири роки. Половина членів палати Нідерландів обирається за партійними списками за принципом пропорційного представництва, друга половина - за регіональними округами. Друга палата може вносити поправки в конституцію і затверджувати закони. Обидві палати можуть розглядати будь-які питання незалежно від уряду, а також мають право робити запити міністрам з приводу поточної і перспективної політики. У Нідерландах виборчим правом наділені всі громадяни старші 18 років.

Вищим дорадчим органом Нідерландів, на розгляд якого пропонуються законопроекти, є Державна рада. Головою ради є глава держави. До складу ради входять також заступник голови і 28 членів, яких призначають пожиттєво [7].

4.1. Склад та структура парламенту

Генеральні штати складаються з Першої палати (відомої також як Сенат) і Другої палати (Палата представників). Сенат обирається шляхом непрямих виборів регіональними законодавчими органами, Друга палата формується шляхом прямих всенародних виборів.

Генеральні штати проводять засідання в будівлі Бінненхоф (Внутрішній двір) у Гаазі. Перша палата збирається лише один день на тиждень і затверджує законопроекти, прийняті Другою палатою. На основі складу Другої палати формується уряд Нідерландів.

У лицарському залі (Ріддерзал) Бінненхоф відбуваються урочисті спільні засідання палат з нагоди відкриття сесії за участю монарха (День принців, щороку в третій вівторок вересня), у зв'язку з одруженням члена королівської сім'ї або зі смертю монарха. Спільне засідання палат має право також діяти як повноважний орган у разі вакансії престолу, відсутності спадкоємця і нездатності виконувати обов'язки регента - воно може обирати в такому разі нового монарха.

Історія

Генеральні штати спочатку вища станово-представницька установа нідерландських провінцій (що включали також територію сучасної Бельгії). Склалися з депутатів духовенства, дворянства і верхівки городян. Вперше були скликані в 1463 р., після об'єднання Нідерландів бургундськими герцогами. Перше засідання відбулося 9 січня 1464 р. у м.Брюгге. Генеральні штати мали право вотування податків, особливо широкі повноваження дав їм "Великий привілей" 1477 р. У період Нідерландської революції XVI ст. штати стали центром опозиції іспанському режиму, а з відділенням Північних Нідерландів - вищим постійно діючим законодавчим органом Республіки Сполучених провінцій. В Генеральних штатах кожна провінція мала один голос, але частина території республіки - так звані Генеральні землі - не належала до провінцій, управлялася безпосередньо з центру і не мала голосів у парламенті.

Генеральні штати проіснували до Батавської революції 1795 р. і були відновлені в 1815 р. в Об'єднаному королівстві Нідерландів.

На честь Генеральних штатів отримав назву Стейтен-Айленд у Нью-Йорку (колишня голландська колонія Новий Амстердам) [8].

4.2. Повноваження та форми роботи парламенту

Парламент збирається на чергові сесії не рідше одного разу на рік. У разі потреби Король може скликати надзвичайну сесію. Засідання палат проводяться публічно, проте на вимогу депутатів може бути оголошено закриті засідання. Усі рішення приймаються абсолютною більшістю голосів депутатів, які беруть участь у голосуванні. Повноваження палат неоднакові: Друга палата відіграє більш важливу політичну роль у державному механізмі. Прем'єр-міністр (глава уряду) повинен отримати підтримку більшості її членів. Тільки Друга палата має право законодавчої ініціативи і право вносити зміни в законопроекти, які розглядаються. Перша палата може тільки прийняти чи відхилити законопроект. Будь-який законопроект, внесений урядом або депутатом парламенту, має бути прийнятий обома палатами. Потім він направляється на затвердження Королю. Законопроект, який отримав королівське затвердження, вступає в силу через 20 днів після опублікування. Виконавча влада здійснюється спільно Королем і Кабінетом міністрів (урядом). Уряд Королівства - це уряд Нідерландів плюс міністри, які представляють

Нідерландські Антильські острови і Арубу. Глава уряду - Прем'єр-міністр і міністри, які призначаються і звільняються королем. Вони є представниками партій, що отримали більшість місць у парламенті. Міністри мають право бути присутніми на засіданнях палат і брати участь у дискусіях. Уряд відповідальний перед Генеральними штатами. Парламентський контроль за його діяльністю протікає у формі інтерпеляцій, усних питань до міністрів, через роботу слідчих комісій.

У провінціях діють органи місцевого самоврядування - провінційні штати, які обираються прямим голосуванням за пропорційною системою на 4 роки і включають від 31 до 83 радників залежно від чисельності населення. Голова провінційних штатів - комісар, призначається королем на 6 років. Виконавча влада представлена виконавчим комітетом (від 3 до 9 осіб), що обирається провінційними штатами зі свого складу на 4 роки; його головою є комісар [9].

Державна рада Нідерландів (нідерл. *Raad van State*) - консультативний орган при уряді Нідерландів, що складається з членів королівського дому і призначених Короною (король + Рада міністрів Нідерландів) осіб, які зазвичай мають значний політичний чи військовий досвід.

Перед внесенням законопроектів у Генеральні штати уряд має консультиватися з Держрадою. Адміністративно-правовий відділ Держради діє також як апеляційний суд, куди громадяни можуть звертатися зі скаргою на рішення виконавчої влади. Головою Держради за Конституцією є королева, однак вона рідко головує в ньому, звичайно це робить заступник голови Ради. Заступник голови Державної ради є виконуючим обов'язки глави держави у разі припинення королівської династії або іншої надзвичайної ситуації.

Згідно з Конституцією Нідерландів:

73-1. Державна рада або окремі члени Державної ради вносять рекомендації щодо законопроектів, приймають загальні адміністративні правила і виносять на схвалення Генеральних штатів міжнародні договори. Відхилення зазначених рекомендацій допускається у випадках, встановлених Актом парламенту.

73-2. Державна рада або окремі члени Державної ради мають право розслідувати обставини адміністративних спорів, рішення по яких приймаються указом Короля, і представляти рекомендації з їх вирішення.

73-3. Державна рада або окремі члени Державної ради можуть бути наділені правом прийняття рішень в адміністративних спорах у порядку, встановленому Актом парламенту.

74-1. Король є головою Державної ради. Спадкоємець престолу має право брати участь у засіданні Ради після досягнення 18-річного віку. Решта членів королівського дому можуть отримати право бути членами Державної ради за Актом парламенту.

74-2. Члени Ради призначаються на посаду указом Короля і перебувають на зазначеній посаді довічно.

74-3. Членство в Раді припиняється через відставку або досягнення граничного віку, встановленого Актом парламенту.

74-4. Члени Ради можуть бути усунені від посади або звільнені з посади у випадках, встановлених Актом парламенту.

74-5. Решта питань правового статусу членів Ради встановлюються Актом парламенту.

75-1. Організація, склад та повноваження Державної ради встановлюються Актом парламенту.

75-2. Додаткові повноваження Державної ради або окремих його членів можуть бути встановлені Актом парламенту [10].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Виконавча влада зосереджена в руках неформального органу - кабінету Нідерландів, що складається з міністрів і держсекретарів (міністри утворюють більш вузький конституційний орган - Раду міністрів Нідерландів). Кабінет зобов'язаний погоджувати основні рішення з парламентом, і тому формується на основі парламентської більшості. Жодна партія за останні більш ніж 100 років історії Нідерландів не мала більшості в парламенті, тому уряди завжди мали коаліційний характер.

Прем'єр-міністром з 22 липня 2002 р. по 14 жовтня 2010 р. був лідер Християнсько-демократичної партії Ян-Петер Балкененде. 22 лютого 2007 р. він сформував свій четвертий кабінет міністрів: коаліцію Християнсько-демократичного заклику, Партії за працю і малої партії Хри-

стіянський союз (6 місць у парламенті). Заступниками Балкененде в уряді стали лідер Партії за працю Ваутер Бос і лідер Християнського союзу Андре Раувут.

20 лютого 2010 р. четвертий кабінет міністрів Яна-Петера Балкененде розпався через розбіжності поглядів членів коаліції з приводу участі нідерландських військ в антитерористичній операції в Афганістані. Лідер Партії за працю Ваутер Бос виступив за швидке виведення всіх нідерландських військ з Афганістану, тоді як лідер коаліції Ян-Петер Балкененде наполягав на продовженні мандата в Афганістані ще на один рік (мандат закінчувався в серпні 2010 р.). У лютому 2010 р. в Афганістані перебували 1900 нідерландських солдатів. Були призначені нові вибори.

На парламентських виборах 9 червня 2010 р. правляча партія Християнсько-демократичний заклик втратила 20 з 41 депутатських мандатів, а найкращих результатів на виборах домоглися ліберальна Народна партія за свободу і демократію, лівоцентристська Партія праці і відома своїми антимусульманськими поглядами Партія свободи.

14 жовтня 2010 р. новим Прем'єр-міністром Нідерландів став Марк Рютте, лідер Народної партії за свободу і демократію [11].

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Кабінет Нідерландів (нідерл. *Nederlands kabinet*) - назва сукупності міністрів і державних секретарів Нідерландів, відсутня в Конституції Нідерландів (де передбачена Рада міністрів Нідерландів, що складається тільки з міністрів і утворює Уряд Нідерландів разом із Королем).

Формування

Фактично за підсумками виборів в нижню (другу) палату Генеральних штатів визначається не тільки склад Ради міністрів і особа Прем'єр-міністра, але і склад державних секретарів, тобто Кабінет у цілому. При цьому важлива відмінність нідерландської системи від, приміром, британської полягає в тому, що міністри та державні секретарі не можуть бути одночасно депутатами.

З 1900 р. жодна партія не отримувала в Генеральних штатах більшості, достатньої для формування однопартійного уряду. З цього часу понад століття Кабінет завжди формується шляхом коаліції і переговорів між кількома партіями. Велику роль у формуванні кабінету кожного разу відіграє монарх. Королева зазвичай наодинці зустрічається з головами обох палат і заступником голови Держради, потім з "інформаторами" від кожної політичної партії (зазвичай це ветеран політики, сенатор або член Держради, якого підтримує та чи інша партія в Другій палаті; у 2006 р. одним з інформаторів був экс-прем'єр, почесний "державний міністр" Рууд Любберса). Королева дає інформатору конкретні завдання по досягненню консенсусу, і він передає їх (також на зустрічах у форматі "одина-одина") керівникам фракцій. У разі невдач переговорів королева може призначити нового "інформатора". Після досягнення попередніх домовленостей королева визначає "форматора" - попередньо визначеного кандидата в Прем'єр-міністри, який обговорює з лідерами фракцій уже конкретні деталі щодо Кабінету. Потім королева окремими указами (*Koninklijk Besluit*) призначає всіх міністрів і держсекретарів, міністри присягають на Конституції і знімаються з королевою на груповій фотографії. Після цього Кабінет пропонує свою програму Генеральним штатам.

Склад

Подальші зміни у складі виконавчої влади зачіпають зазвичай весь Кабінет, різні склади якого називають по імені прем'єра, із зазначенням номера кабінету у випадку, коли один і той самий прем'єр формує кілька складів. Наприклад, поточний склад іменується "кабінет Рютте".

Більшість державних секретарів працюють із певним міністром і відповідають за частину їх ділянки робіт. Два держсекретарі - з європейських справ і зовнішньої торгівлі - за кордоном мають право іменуватися міністрами і користуватися повним міністерським протоколом, але в самих Нідерландах вони навіть не можуть з'явитися на засідання Ради міністрів без спеціального запрошення.

Політикою кабінету керує Рада міністрів, якій належить право законодавчої і політичної ініціативи [12].

5.2. Глава держави і державне управління

Главою держави є Король (Королева). Королівське звання передається у спадок. Спадкоємцем Короля вважається старший син. Якщо виявиться, що прямих спадкоємців немає, глава

держави може бути призначений актом парламенту. Подібне рішення приймається на об'єднаній сесії обох палат.

Відповідно до Конституції монарх призначає главу виконавчої влади - Прем'єр-міністра - лідера партії, що отримала більшість місць на парламентських виборах, і за його поданням - інших членів кабінету, приймає також відставку кабінету, відкриває щорічні парламентські сесії. Як уже зазначалося, щороку у третій вівторок вересня, у День принців, на об'єднаній сесії парламенту Королева виголошує "тронну промову". У ній викладаються основні напрями політики уряду на майбутні роки. Після цього Міністр фінансів вносить на розгляд Другої палати Генеральних штатів державний бюджет.

Крім того, монарх затверджує законопроекти, керує зовнішніми зносинами, володіє правом помилування. Проте повноваження Короля багато в чому мають формальний характер, оскільки значну кількість його функцій здійснює уряд. Особа Короля недоторканна. Монарх - глава консультативного органу - Державної ради. Це найстаріший, заснований у 1531 р. і один з найбільш важливих державних органів. До складу Ради, крім монарха, входять заступник голови та 28 членів, за рекомендацією міністра внутрішніх справ і після наради з міністром юстиції.

Уряд повинен заслухати думку цієї ради щодо кожного законопроекту і проекту кожного загального адміністративного розпорядження, а також за кожного договору, що виноситься на затвердження парламенту. Державна рада може також і сама висувати пропозиції з питань законодавства і виконавчої влади. Втім, рекомендації Державної ради не є для уряду обов'язковими. Рада розділена на відділи, кожен з яких пов'язаний з певним міністерством.

Можуть також призначатися ще максимально п'ятдесят "спеціальних" державних радників. Державні радники, які мають особливі заслуги перед суспільством, можуть призначатися Королевою на цю посаду довічно.

Керівництво діяльністю Ради здійснює віце-голова. Наслідний принц або принцеса є членами Ради з вісімнадцяти років. Якщо у разі смерті Королеви спадкоємець престолу або регент відсутній, Державна Рада здійснює королівські повноваження у період їх відсутності. Крім цього, Рада виступає у ролі вищої юридичної інстанції в питаннях адміністративного права.

5.3. Уряд і державне управління

Виконавча влада здійснюється кабінетом на чолі з Прем'єр-міністром, який формує уряд, керує його діяльністю і несе за нього відповідальність. Прем'єр-міністр забезпечує виконання законів, відповідає за обороноздатність країни, представляє Нідерланди на міжнародній арені. Зазвичай кожен міністр отримує свій портфель (у Нідерландах функціонують 11 міністерств) або відділ уряду, який перебуває у його віданні. Міністр зі співпраці з країнами, що розвиваються, Міністр з адміністративних реформ та Королівського дому та Міністр у справах іноземців та інтеграції є міністрами без портфеля, тобто у їх віданні немає міністерств. Перший з них пов'язаний за родом своєї діяльності з Міністерством закордонних справ, другий - з Міністерством внутрішніх справ та Королівського дому, а третій - з Міністерством юстиції.

Також існує посада Державний міністр, але він є не посадовою особою, а носієм почесного титулу, у виняткових випадках присвоюється Королевою, як правило, колишнім міністрам.

Міністри мають право бути присутніми на засіданнях палат і брати участь у дискусіях [13].

5.4. Міністерства (відомства)

Міністерство загальних справ

Міністерство загальних справ складається з канцелярії прем'єр-міністрів, інформаційної служби уряду Нідерландів і управління наукової ради Нідерландів із державної політики.

Міністерство оборони

Міністерство оборони Нідерландів складається з Центрального штабу, військово-морського флоту Королівства Нідерландів, армії Нідерландів, повітряних сил Королівства Нідерландів, поліції Королівства Нідерландів, команди підтримки та організації оборонної техніки. Міністр очолює Міністерство оборони Нідерландів.

Міністерство має три основні завдання:

- оборона національної і союзної території, разом з Антильськими островами і Арубою;
- захист і підтримання міжнародного правопорядку та стабільності;

- підтримка цивільних властей у дотриманні закону та забезпеченні ліквідації наслідків стихійних лих і наданні гуманітарної допомоги як на національному, так і міжнародному рівнях.

Міністерство освіти, культури і науки

Міністерство освіти, культури і науки розробляє політику, законопроекти і призначає виплату державних коштів від імені громадян Нідерландів.

Міністр і Державний секретар забезпечують політичне і стратегічне керівництво міністерства.

Міністерство складається з 21 департаментів, з яких чотири секторальні департаменти, три державні служби, два агентства, дві інспекції і три консультативні ради.

Міністерство економіки, сільського господарства та інновацій

Міністерство економіки, сільського господарства та інновацій сприяє позиції Нідерландів як країни з провідною економікою зі світовим класом у агропродовольчому секторі.

Міністерство підвищує довгострокову конкурентоспроможність країни і сприяє розвитку приватного сектору, який і приводить у рух економіку Нідерландів. Міністерство застосовує різні підходи до питань економіки, навколишнього середовища, приватного сектору, споживачів навіть за межами національних кордонів.

Міністерство виступає за:

- конкурентний бізнес-клімат, покращення правил для фіскальної політики, які сприятимуть бізнесу; політика сконцентрована на інноваційних підходах і підприємстві, таким чином бізнес має підтримку в тих галузях, де це дійсно є необхідним. Міністерство виступає як центральна точка для доступу до урядової інформації та послуг у сфері інновацій, експорту та фінансування. Додаткова увага приділяється створенню сприятливих умов для таких ключових галузей, як хімічна промисловість, водопостачання та енергетика;

- світовий агропродовольчий сектор, який може бути зміцнений за рахунок інвестицій в інновації та сталий розвиток;

- підтримку голландського бізнесу за кордоном. За допомогою економічної дипломатії, наприклад, і допомоги з боку посольств і консульств;

- чисту, надійну енергію. Чиста енергія - це першочерговий продукт експорту;

- бізнес-практику, яка бере до уваги природу і тварин. Це створює баланс між економікою та екологією.

Міністерство фінансів

До повноважень міністерства належать:

- розробка стабільного фіскального законодавства;

- збирання податків на основі принципів законності, рівності перед законом і правової визначеності;

- моніторинг ефективних витрат державних коштів і захист бюджетних правил;

- позика грошей за найнижчими показниками і управління державним майном;

- встановлення правил для стабільності фінансової системи;

- розвиток сильної економічної структури, міцно вбудованої в сильній Європі;

- внесок у захист суспільства від небажаних товарів і послуг.

Міністерство закордонних справ

Міністерство закордонних справ представляє інтереси королівства за кордоном, координує і здійснює зовнішню політику в штаб-квартирі в Гаазі і через свої представництва за кордоном. Це схоже на канал, через який датський уряд взаємодіє з урядами іноземних держав та міжнародних організацій.

Діяльність міністерства ґрунтується на таких цілях:

- підтримка відносин з іншими країнами і міжнародними організаціями;

- сприяння співпраці з іншими країнами;

- підтримка країн у прискоренні їх соціально-економічного розвитку шляхом міжнародної співпраці;

- сприяння інтересам Нідерландів як на національному рівні, так і за кордоном;

- збирання інформації про інші країни і міжнародний розвиток для уряду країни та інших зацікавлених сторін;

- забезпечення інформації про політику Нідерландів і її позиції щодо міжнародних питань і розвитку;

- представлення Нідерландів у світ;
- вирішення питань іноземців, які проживають у Нідерландах або подають документи на в'їзд чи виїзд із країни.

Міністерство охорони здоров'я, добробуту та спорту

Міністерство закликає людей вести здоровий спосіб життя, займатися спортом, менше палити, помірно споживати алкоголь. Люди, які мають проблеми зі здоров'ям, мають лікуватися в лікарнях або в інших медичних закладах, коли це необхідно. Вони мають право на медичне обслуговування. Разом з медичним страхуванням і професійними союзами пацієнтів міністерство забезпечує належне обслуговування і широкий вибір шляхів лікування.

Міністерство інфраструктури і навколишнього середовища

Міністерство інфраструктури і навколишнього середовища - це одне з одинадцяти міністерств, яке формує національний уряд. Міністерство складається з департаментів з питань політики, служб підтримки і шести агентств (державна служба нагляду за гідротехнічними спорудами, інспекція з транспорту, публічної діяльності і управління водними ресурсами, інспекція з житлового господарства, територіального планування та навколишнього середовища, агентство з питань викидів в атмосферу шкідливих речовин, агентство з оцінки навколишнього середовища і Королівський метеорологічний інститут).

Міністерство внутрішніх справ і Королівського дому

Міністри і державні службовці формують політику, готують законопроекти і постанови, а також відповідають за координацію, нагляд і впровадження політики.

Міністерство підтримує ефективність державного управління і державних органів.

Діяльність міністерства охоплює питання:

- демократії і верховенства права;
- державного управління;
- професіоналізму працівників і управління в центральному уряді;
- конституції і системи конституційного уряду;
- партнерства з островами Кюрасао, Св. Мартена і Аруба;
- державного житла і урядових споруд;
- політики інтеграції;
- імміграції і політичного притулку.

Міністерство юстиції

Міністр і державний секретар юстиції відповідають за підтримку порядку в суспільстві. Питання мігрантів і новоприбулих заслуговує на особливу увагу.

Міністерство соціальної політики і праці

Завданнями міністерства соціальної політики і праці є створення можливостей працевлаштування і сприяння сучасним промисловим відносинам і впровадження системи соціального захисту населення шляхом розробки політики, яку б можна було контролювати.

Міністерство опікується питаннями:

- працевлаштування і ринку праці;
- соціального захисту;
- прибутку;
- промислових відносин;
- умов праці [14].

6. Судова влада в системі державного управління

Судова система Нідерландів заснована на Конституції і Законі про судову організацію 1827 р. (зі змінами 1911 і 1971 рр.).

6.1. Судові органи

На чолі судової виконавчої служби перебуває Верховний суд (заснований у 1838 р.), який забезпечує однакове тлумачення і застосування законів на всій території країни, а також відіграє значну роль у розвитку права. До складу Верховного суду входять голова, 2 або 3 його заступники і 16 членів. Він має палати в цивільних справах, промислову палату, палату з розгляду подат-

кових справ і питань, пов'язаних з експропріацією, палати у кримінальних справах, палату, що розглядає дисциплінарні справи стосовно суддів. Юрисдикція Верховного суду обмежена питаннями права. Верховний суд розглядає як вища і остання інстанція касаційні скарги обвинуваченого і публічного обвинувача на рішення нижчих судів (після розгляду справи апеляційним судом) і верховних судів Нідерландських Антильських островів і Аруби, а також заяви генерального прокурора при Верховному суді про касації в інтересах права на рішення, за якими застосовані неналежні норми права або порушено процес. Як перша й остання інстанція Верховний суд вирішує справи за обвинуваченням парламентаріїв, міністрів та інших вищих посадових осіб у злочинах, скоєних по службі.

Апеляційні суди (їх 5: в Амстердамі, Арнемі та інших великих містах) розглядають (у колегіях із 3 суддів) апеляції на рішення та вироки окружних судів у цивільних і кримінальних справах. Відповідні відділення апеляційних судів розбирають скарги на рішення адміністративних органів з питань податкового обкладання. В апеляційному суді Арнема є також відділення, де розбираються скарги на рішення кантональних судів з питань земельної оренди і на відмови у видачі ліцензій (колегія у складі 3 суддів і 2 експертів-засідателів). Одне з відділень апеляційного суду Амстердама розглядає спори, пов'язані з діяльністю компаній (колегія у такому самому складі).

Окружні суди (їх 19 у всій країні) розглядають по першій інстанції всі цивільні і кримінальні справи, крім найменш значних, а також скарги на постанови кантональних (субокружних) суддів (вироки на штраф на суму до 250 гульденів оскарженню не підлягають). Такі скарги, а також найбільш серйозні і складні справи по першій інстанції слухають колегії з 3 суддів, більшість же справ (у тому числі про злочини, які караються штрафом або позбавленням волі на строк до 6 місяців) розбираються суддями одноосібно. Справи про правопорушення неповнолітніх розглядають судді, які на них спеціалізуються.

До 1998 р. нижчою судовою інстанцією були кантональні (субокружні) суди, в яких судді одноосібно розбирали малозначущі цивільні (із сумою позову до 500 гульденів) спори і справи про злочинні діяння, що належать до категорії проступків. У 1998 р. субокружні суди були інтегровані в окружні і утворені суди першої інстанції, проте при цьому зберігається право оскарження одноосібних рішень судді до окружного суду.

Суди присяжних функціонували у Нідерландах недовго (1811-1813 рр.). Зараз непрофесіонали в судовому процесі не беруть участь (виняток: військові відділення окружних і апеляційних судів складаються з 2 суддів і військовослужбовця, відділення з розгляду клопотань ув'язнених - з 3 суддів і 2 експертів-психологів). Військові суди були скасовані в 1991 р.

6.2. Здійснення судової влади

Система адміністративної юстиції складалася поступово і відрізнялася фрагментарністю і невпорядкованістю. Множинність юрисдикції судів адміністративної відповідальності перешкоджала однаковій інтерпретації права та доступу громадян до засобів правового захисту. Відповідно до Закону про Державну раду 1861 р. відділенню адміністративних спорів Державної ради надавалося право консультувати короля в разі оскарження адміністративних рішень представниками центральної і нижчих гілок публічної влади. Закон про адміністративну юрисдикцію (адміністративні рішення) 1975 р. передбачив право апеляції в Судове відділення Державної ради на рішення центрального і нижчестоящих органів управління у випадках, коли: порушено загальноприйняте правило; адміністративний орган використав свої повноваження в незаконних цілях; адміністративний орган не врахував усі інтереси або прийняв рішення, яке суперечить основному поняттю "належного управління". Закон про апеляцію до Корони (тимчасові заходи) 1987 р. обмежив повноваження короля і передбачив реорганізацію відділення адміністративних спорів, заснованого в рамках Судового відділення, в незалежний суд (справи, що стосуються законності загальних постанов, а суперечки між адміністративними органами були залишені у віданні Корони).

Судовий контроль з питань соціального забезпечення було введено Законом про апеляцію 1902 р. (замінений Законом про апеляцію 1953 р.). Передбачалося право оскаржити рішення органів у відповідних 10 радах апеляцій з питань соціального забезпечення і до Центральної ради апеляцій із соціального забезпечення в Утрехті.

У 1914 р. було введено адміністративний судовий розгляд з податкових питань. Закон про адміністративну юрисдикцію з податкових справ 1956 р. передбачив, що апеляційні суди є першою інстанцією у спрах про розміри податків і інших рішень податкового інспектора (касаційною інстанцією виступає Верховний суд). Після перегляду Конституції в 1982 р. адміністративні суди, які розглядали суперечки з оподаткування, були включені в систему звичайних судів.

Закон про цивільних службовців 1929 р. надав останнім право подавати скарги в спеціальні суди і Центральну раду апеляцій із соціального забезпечення.

Закон про адміністративну юрисдикцію з питань організації бізнесу 1954 р. заснував Колегію зі скарг у сфері бізнесу - суд у галузі публічного економічного права в складі 3 членів, що вирішує справи по першій інстанції відповідно до "принципів належної адміністрації". Колегія наділялась правом анулювати акти про вчинення адміністративним органом певних дій або про відшкодування збитку.

Згідно із Законом про адвокатів 1952 р. поведінку адвокатів контролюють дисциплінарні суди (їх членами є судді, призначені міністром юстиції і адвокати, обрані своїми колегами). Оскарження можливе в Дисциплінарному апеляційному суді в Утрехті. Рішення приватних судів можуть переглядатися в порядку судового контролю. Публічні дисциплінарні суди розглядають справи про недбале лікування хворих.

Адміністративно-правова реформа 1990-х рр. призвела до кодифікації загальної частини адміністративного права, реформи адміністративної юстиції та інтеграції адміністративних і звичайних судів. Згідно з поправкою (1993 р.) до Закону про Державну раду Відділення адміністративних спорів та Судове відділення об'єдналися в Відділення адміністративного права, що розглядає справи осіб, які відмовляються від військової служби за переконаннями; спори, пов'язані із застосуванням законодавства про вибори і про освіту; справи зі скаргами на рішення відділень адміністративного права окружних судів (крім справ про соціальний захист і справ, сторонами яких є державні службовці, апеляції за якими розглядаються Центральною радою апеляцій). Не дозволяється оскаржити "попередні ухвали" і рішення голів окружних судів у справах, що стосуються іноземців (апеляції на них розглядаються окружним судом у Гаазі).

Відповідно до Закону про загальне адміністративне право 1992 р. в 1990-ті рр. в 19 окружних судах були запроваджені адміністративні відділення, що розглядають справи по першій інстанції. У них зосередилася практично вся адміністративна юрисдикція. Суди у справах цивільних службовців і Ради апеляцій з питань соціального забезпечення інтегровані в окружні суди. Адміністративні відділення окружних судів стали виконувати функції судів із соціального забезпечення. Передбачається перетворення спеціалізованих вищих судів (зокрема Ради апеляцій з питань соціального забезпечення) до апеляційних судів та їх інтеграція в судову систему (Центральна рада апеляцій із соціального забезпечення - до Верховного суду).

Досить поширені позасудові інститути вирішення спорів (арбітраж). Арбітри можуть бути обрані за бажанням сторін; часто вони є експертами в певній галузі. Профспілки організують комісії з вирішення скарг споживачів; засоби масової інформації затверджують омбудсменів за "колективними справами споживачів". Функціонує безліч інститутів - посередників з розлучення.

Судді призначаються на свої посади Королем (Міністр юстиції називає кандидатури суддів). Щоб стати суддею, вимагається мати юридичну освіту, закінчити Академію магістратури або ж працювати в судовій канцелярії, адвокатурі, Службі публічного звинувачення 7-8 років. Суддя Верховного суду призначається з трьох кандидатур, які подаються другою палатою Генеральних штатів (звичай це особи, які очолюють список з 6 імен, ухвалених Верховним судом). Судді мають піти у відставку після досягнення 70 років і можуть бути усунені від посади Верховним судом "на підставі непридатності". Публічні обвинувачі навчаються у тому самому порядку. За винятком службовців дорожньої поліції, вони повинні мати юридичну освіту.

Служба публічного звинувачення функціонує в кожному суді, підконтрольна міністрові юстиції і складається з наступних ланок: 1) генеральний прокурор при Верховному суді Нідерландів і його помічники - 4 генеральних адвокати при Верховному суді; 2) 5 генеральних прокурорів та їх помічники - генеральні адвокати апеляційних судів; 3) старші публічні обвинувачі і публічні обвинувачі в окружних судах.

Служба публічного обвинувачення, як правило, не має стосунку до цивільних справ, однак генеральний прокурор і його заступники, генеральний адвокат при Верховному суді уповнова-

жені давати поради з цивільних справ, які вирішуються Верховним судом. Генеральний прокурор має право подати касаційну скаргу до Верховного суду (в інтересах права) проти будь-якого остаточного рішення нижчестоящего суду після вичерпання звичайних засобів правового захисту. Генеральний прокурор зі своєї ініціативи порушує карні справи, які перебувають у компетенції Верховного суду. Служба публічного обвинувачення також виконує судові рішення. Генеральний прокурор призначається Королем на невизначений термін та йде на пенсію у віці 70 років. Публічні обвинувачі окружних судів призначаються Королем за поданням міністра юстиції і йдуть у відставку в 65 років. Генеральний прокурор незалежний від міністра юстиції. Решта обвинувачів формально підкоряються йому, проте на практиці самостійні.

Важливу роль у системі правосуддя Нідерландів відіграють адвокати. Випускник університету може вступити в Нідерландську асоціацію адвокатів (в одну з 19 місцевих асоціацій). Протягом 3 років він працює під керівництвом досвідченого адвоката, проходить курси і складає іспити. Існують 3 основних типи адвокатури: загальна, соціальна, комерційна бізнес-адвокатура. Представляти інтереси громадян у судах можуть як адвокати, так і інші особи, що мають юридичну освіту, наприклад "судові службовці". Адвокати, які є членами Асоціації, не мають права надавати юридичні послуги у сферах бізнесу та управління. Функціонує консультативний сектор в особі численних Бюро юридичної допомоги; центрів юридичної допомоги; добровільних юридичних магазинів. Профспілки, муніципальні служби та асоціації споживачів пропонують громадянам безкоштовні юридичні консультації.

7. Здійснення контролю в системі державного управління

У Нідерландах відсутня система конституційного контролю. Для судової влади закони мають верховенство над Конституцією, оскільки конституційність цих актів (як і міжнародних договорів) не оцінюється судами (ст. 120 Конституції). Суди вправі оцінювати конституційність підзаконних актів муніципалітетів, провінцій та публічних органів [15].

У системі державного управління верховним інститутом фінансового контролю Нідерландів є Рахунковий трибунал (суд).

Згідно з Конституцією здійснення демократії в країні забезпечують три незалежні органи державної влади, а саме: Державна рада (дорадчий орган, що виробляє рекомендації щодо прийняття законопроектів), Національний омбудсмен (розглядає скарги громадян на дії державних органів) і вищий орган фінансового контролю Нідерландів (щорічно затверджує фінансовий звіт уряду і дає оцінку регулярності надходжень коштів до державного бюджету, ефективності та результативності їх використання).

Рахунковий суд Нідерландів - орган, що не залежить від уряду і парламенту, самостійно приймає рішення про те, кого і коли перевіряти, в якій формі здійснювати перевірки, які відомості оприлюднити. Повноваження та обов'язки Рахункового суду щодо державних витрат і внутрішнього контролю визначаються в Законі про державний облік, прийнятому в 2001 р.

Зміни в діяльності вищого органу фінансового контролю Нідерландів (ВОФК) за останні тридцять років пов'язані зі зміною методів роботи, що вилилися в ухвалення п'ятирічних планів, визначення першочергових завдань, реформування порядку проведення перевірок, використовуваних при цьому інструментів, організаційні зміни, в тому числі велику відкритість ВОФК для перевіряючих, нові методи обміну інформацією, що забезпечують доведення результатів перевірок до відома керівників держави, парламенту та преси.

У 1980-х рр. частково в результаті незадовільної роботи контрольно-ревізійних підрозділів міністерств і відомств виникли серйозні недоліки з веденням державного бухгалтерського обліку та аудиту. Проведена Рахунковим судом у 1985 р. перевірка виявила значну нестачу персоналу, низький рівень професійної підготовки співробітників ревізійних підрозділів, непродуманість планів проведення перевірок, неадекватність облікових процедур.

Для виправлення становища Рахунковий суд вибрав стратегію, спрямовану на те, щоб міністерствам і парламенту стало зрозуміло, що, по-перше, відповідальність за правильність ведення обліку лежить не на ньому, а на міністерствах, до структури яких входять контрольно-ревізійні підрозділи. По-друге, для прийняття на себе відповідальності міністерствам необхідні добре прописані повноваження й укомплектовані фахівцями підрозділу внутрішнього контро-

лю. З ініціативою такого роду виступив парламент і під його тиском в 1986 р. з розпорядження міністра фінансів почалася реформа, яка спочатку була розрахована на п'ять років. Тільки через десять років, до середини 1990-х рр., цілі реформування були досягнуті. Рахунковий суд Нідерландів не спостерігав за перебігом перетворень з боку, а, навпаки, брав у реалізації реформи жваву участь, наприклад у розробці нормативів і стандартів проведення аудиту для контрольно-ревізійних підрозділів міністерств (КРПМ). Незважаючи на той факт, що вони перебувають у міністерствах, вони незалежні, оскільки перевірки проводяться відповідно до міжнародних стандартів. Згідно з положеннями Закону про державний облік завдання КРПМ полягає у перевірці фінансової звітності, управління фінансовою діяльністю та управління матеріальними активами міністерств. За результатами проведених протягом року перевірок складається звіт.

Сьогодні вищий орган фінансового контролю Нідерландів готує для керівників міністерств і парламенту свій власний звіт про якість процедур внутрішньогосподарського контролю та результати проведених перевірок. Принцип єдності аудиту дає йому змогу проводити ефективні з точки зору витрат перевірки державних фінансів. Рахунковий суд під час підготовки річного звіту багато в чому (хоча далеко не в усьому) покладається на роботу КРПМ. Проаналізувавши ризики, притаманні такому підходу, були розроблені методики щодо їх усунення. Завдяки цьому підходу стало реальністю можливість не тільки розширити сферу контрольно-ревізійної діяльності при більш глибокій перевірці наявних ресурсів, а й зміцнити відповідальність держави на рівні його інститутів [16].

8. Державна служба

Приклад Нідерландів показує, що кар'єра і служба за наймом не виключають одна одну. Там службовець може зробити кар'єру, заміщуючи різні послідовні посади. Головну відмінність між двома системами можна стисло висловити у формулі, за якою у "найманій системі просування державного службовця є проблемою індивіда, тоді як у кадровій системі воно є справою адміністрації".

У найманій державній адміністрації також існує можливість внутрішнього набору, за яким вакантна посада може бути заміщена публічним службовцем. Формальності, пов'язані з призначенням за внутрішнім набором, є не такими численними, оскільки особиста справа службовця вже перебуває в адміністрації, але цей службовець не має жодної переваги перед зовнішнім кандидатом і керівник служби, призначаючи певну особу на вакантну посаду, не зобов'язаний вивчати кандидатури державних службовців спочатку. Він може прийняти на службу особу з-поза меж адміністрації, якщо вважає її професійно більш придатною. У посадовій публічній службі загальний стаж роботи в державному і приватному секторах відіграє певну роль не тільки під час призначення службовця на вакантну посаду але й у визначенні розміру посадового окладу. Кожна посада відповідає наперед установленій шкалі оплати, що зростає з вислугою років. У підсумку службовці, посідаючи однакові посади, можуть мати різний посадовий оклад, оскільки мають різний стаж роботи.

Таким чином, характерними елементами посадової моделі публічної служби є трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи. Зважаючи на ці характеристики, здавалося б, що за посадової моделі публічної служби існування спеціального статуту для публічних службовців є неможливим. Однак, як свідчить досвід Нідерландів, наявність статуту публічних службовців не відносить автоматично публічну службу певної країни до кадрової моделі.

Публічна служба Нідерландів організована за класифікацією посад згідно з усталеною шкалою оплати, що має 18 рівнів, об'єднаних у 7 категорій. Розподіл на категорії відображає різноманітні загальні та спеціальні освітні рівні. Наприклад, на заміщення посад, які відповідають 5-9 рівням, можуть претендувати кандидати, які успішно пройшли повний курс середньої школи, доступ до посад 6-12 рівнів потребує диплома про вищу освіту. Обіймання тієї чи іншої посади певного рівня та вислуга років на цій посаді не дає службовцеві права кар'єрного зростання, оскільки відсутній сам механізм кар'єрного просування, але існує механізм зростання посадового окладу за вислугою років, відображений у статутних документах [17].

Слід зазначити, що в Нідерландах Бюро державної служби вищої ланки (BABD) утворено і діє не як окремий орган виконавчої влади, а на правах департаменту Міністерства внутрішніх справ, що істотно обмежує повноваження цієї структури, що діє за принципом можливості "реального впливу" на розвиток державної служби. До компетенції BABD входить ось що: а) збирання інформації про вакансії посад вищої ланки - "топ-менеджерів" міністерств (генеральних секретарів, генеральних директорів, директорів); б) участь у розгляді кандидатур осіб, які претендують на зайняття вакантних посад відповідного рівня; в) підготовка пропозицій міністрам за вказаними кандидатурами; г) створення умов для ротації кадрів вищої ланки між міністерствами; д) організація перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів вищої ланки; е) подолання існуючої фрагментарності державної служби.

Фактично повноваження з призначення даної категорії державних службовців є прерогативою конкретних міністрів. Водночас BABD одним зі своїх основних завдань вважає забезпечення ротації державних службовців один раз на п'ять років. BABD підзвітний об'єднаній нараді генеральних секретарів міністерств, що розглядають рекомендації BABD, але не пов'язаних жорстко із необхідністю їх безумовного виконання.

Починаючи з 2000 р. державна служба Нідерландів перебуває в стадії поступового реформування із завданням створення "інших" органів державної влади, орієнтованих на виконання запитів громадян та прагнення до самовдосконалення на основі поліпшення форм і методики діяльності. Фактично ця ідея, як і в багатьох інших європейських країнах, полягає у формуванні ефективно функціонуючого державного апарату, який, з одного боку, користувався б довірою громадян, а з другого - був би більш відповідальний за вирішення поставлених перед ним завдань. Ключовим є завдання зміцнення етичних норм поведінки державних службовців і подолання роздробленості в кадровій політиці на основі діяльності BABD. Суттєвою особливістю державної служби Нідерландів є функціонування Бюро забезпечення етики та доброчесності у сфері державного управління - BIOS (Бюро), яке також засновано як структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ Королівства Нідерландів у 2006 р. для надання допомоги державним органам у зміцненні своїх стратегій доброчесності. Разом з тим кожен орган державного управління хоча і за допомогою Бюро, але сам несе персональну відповідальність за свою стратегію доброчесності.

Причиною утворення Бюро спочатку стали припущення про проникнення у сферу державного управління різних "тіньових" структур корупційного характеру, що, однак, у подальшому не знайшло прямого підтвердження. Проте в результаті майже десятирічної підготовчої роботи Бюро було утворено з метою запобігання можливим фактам корупції.

Бюро виконує п'ять основних функцій:

- 1) стимулювання самої доброчесності і стратегій доброчесності;
- 2) розробку стратегій доброчесності та інструментів їх впровадження;
- 3) збирання інформації у сфері доброчесності (кращі практики на національному та міжнародному рівнях; проведення наукових досліджень і публікація результатів);
- 4) поширення знань та обмін знаннями у сфері доброчесності: організація (самостійно або спільно) конференцій; поширення знань через сайт www.integriteitoverheid.nl; організація консультативних зустрічей представників різних організацій та ключових осіб;
- 5) розробку нових підходів у сфері доброчесності.

Метою Бюро є створення такої ситуації, де всі органи державного управління здійснюють комплексну стратегію доброчесності, що складається з різних, але збалансованих елементів.

Органи державного управління самі відповідають за проведення ними стратегії доброчесності. Національне Бюро підтримує органи влади в розробці та впровадженні цих стратегій. Це здійснюється за допомогою:

- спільного або самостійного проведення конференцій і лекцій;
- проведення семінарів, лекцій і тренінгів;
- підтримки впровадження стратегії доброчесності та інструментів її реалізації.

Бюро досить складно повномасштабно вирішувати продекларовані завдання як у зв'язку з нечисленністю (усього 6 осіб у штаті), так і у зв'язку з відсутністю належного нормативного закріплення цих функцій (хоча законами Нідерландів 2005 р. 695 і 203.180 засади впровадження принципів доброчесності передбачені). Утворення і діяльність Бюро є переважно реакцією

на активізацію громадської думки і підтвердженням готовності держави вирішувати питання доброчесності у сфері державного управління та утвердження таких цінностей, як непідкупність, чесність, порядність, дотримання морально-етичних норм поведінки.

Факт утворення та діяльності такого Бюро заслуговує на увагу і вивчення, оскільки його діяльність впливає на запобігання конфлікту інтересів на державній службі та формування необхідних цінностей, моральних властивостей у галузі державного управління, очікуваних громадянським суспільством [18].

9. Система професійного навчання державних службовців

Вища освіти включає в себе вищу професійну й університетську освіти. Більшість навчальних програм розраховано на 4 роки, однак студенти можуть продовжувати навчання протягом 6 років.

Випускникам ВНЗ присвоюються професійні або наукові звання. Так, власник диплома про вищу професійну освіту отримує звання "інженер" або "бакалавр". Випускники технологічних університетів мають також звання "інженер", дипломовані юристи - "магістри права", тоді як інші випускники університету мають звання "докторандус". Тим, хто захистив дисертацію, присвоюється звання "доктор". Усі звання встановлені і захищаються законом.

У країні діють 13 університетів (найстаріший університет Нідерландів - Лейденський, заснований ще в 1575 р.) [19].

Серед інституцій, які надають освіту державним службовцям, можна виокремити наступні дві: Нідерландський інститут державного управління (ROI) і Нідерландська школа публічного адміністрування (NSOB).

ROI, Нідерландський інститут державного управління, був заснований Міністерством внутрішніх справ і королівських зв'язків Нідерландів у 1973 р. і є незалежною організацією з 1993 р. Незважаючи на те, що інститут ROI перестав бути частиною уряду, він, як і раніше, продовжує залишатися основним постачальником навчальних програм для державних службовців, а також постачальником консультаційних послуг з питань реформи державного сектору. Також інститут підтримує тісні зв'язки з органами державної влади. Організація, яка нараховує 60 фахівців персоналу, щорічно надає експертні послуги приблизно 5 тис. службовцям, які прагнуть вдосконалити діловий досвід у галузі розробки державної політики, управлінні в державному секторі, децентралізації, управлінні кадрами, управлінні та лідерстві, державних фінансах та особистісному розвитку.

Міжнародна діяльність інституту ROI спрямована на надання навчальних курсів і консультацій центральним, регіональним і місцевим урядам у країнах Європейського Союзу, Південно-Західної Європи, Африки, Азії і в країнах СНД.

Міжнародне відділення інституту ROI офіційно уповноважене Міністерством внутрішніх справ і королівських зв'язків Нідерландів на впровадження Програм з двостороннього партнерства Європейської комісії.

Основи

У Нідерландах і за кордоном інститут ROI засновує свою роботу на унікальній спадщині, так званій польдерній моделі. Польдерна модель - це структура управління, що складається з комплексу консультаційних органів та організацій, що представляють уряд, бізнес та суспільство. Зобов'язуючі домовленості між різними секторами досягаються шляхом укладення консенсусу в процесі систематичного політичного діалогу. Усі учасники - неурядові організації, професійні спілки, наукові центри або великі компанії мають можливість висловити свою точку зору на різних фазах ведення політичного діалогу. Польдерна модель і її можливість пристосовуватися до нових проблем часто розглядаються як основний фактор, що визначає стійкий успіх відкритої економіки Нідерландів у світі, якому притаманні високі темпи глобалізації і високий рівень конкуренції.

Польдерна модель ґрунтується на традиції ведення переговорів між групами соціальних, релігійних та економічних меншин. Сформований історичний досвід показує, що з огляду на те, що жодна з меншин не володіє можливістю домінувати, всі групи будуть пристосовуватися до нових установок. Правила моделі вимагають наявності сильно розвинених здібностей, та-

ких як навички ведення переговорів, орієнтованість на практику і на досягнення певного результату. Більше того, також необхідно мати високорозвинені навички політичного координування та управління.

Дані принципи знаходять своє відображення в нідерландському підході у визначенні політики щодо Європейського Союзу, який характеризується прагненням домогтися результатів, які задовольняли б вимоги всіх країн-членів, одночасно дотримуючись національних інтересів Нідерландів.

Позиція

Сучасне суспільство стикається з безліччю різноманітних завдань, що варіюються від глобалізації, міграції, глобального потепління і зниження рівня бідності до старіння робочої сили. Уряди та їх адміністрації більше не є єдиними органами, відповідальними за вирішення цих завдань. Політика, спрямована на їх вирішення, все більшою мірою розвивається і впроваджується в тісній співпраці з недержавними органами, такими як організації приватного сектору, зацікавленими групами (неурядові організації) і багатопрофільними організаціями та комерційними організаціями. Вимоги даних сторін до урядів та їх адміністрацій є основними рушійними силами для підвищення ефективності і досягнення більш високого рівня якості продукції, що поставляється державному сектору інформації.

Протягом останніх 20 років у реформі державного сектору у цілому домінував підхід нового державного управління (НДУ). Незважаючи на те, що RIO добре зрозумілим є акцент такого підходу на здійсненні урядової діяльності на підприємницькій основі, вони дотримуються думки, що сучасні адміністрації є вкрай важливими як інтегративна сила суспільства. Їх роль не може бути просто зведена до подання приватного сектору про орієнтовані на ефективність, конкурентоспроможність і потреби споживача підходи.

Заклад вірить у те, що адміністрації повинні надавати стратегії на центральному рівні і високоякісні продукти і послуги - на місцевому рівні, за допомогою заснованої на гідності державної служби та професійної бюрократії, виконуючи комплекс постійних і прозорих правил і приписів.

Дотримуючись цього переконання, інститут ROI підкреслює, що з метою забезпечення успішної реалізації реформи державного сектору до уваги повинні братися історичні традиції, що превалюють як у політичній системі, так і в суспільстві. Тоді прихильники реформ зможуть досягти своєї мети, а уряди зможуть слідувати своїй реалістичній меті щодо гарантування законності стосовно їх найбільш важливих зацікавлених осіб - громадян [20].

Нідерландська школа публічного адміністрування (NSOB) - наукова і освітня інституція в центрі Гааги, урядового міста Нідерландів. Ця школа поєднує в собі наукові знання і практичний досвід у галузі державного управління. До роботи в школу залучений фаховий персонал, який здійснює свою роботу критично, але застосовує всі види практики управління.

Місія

Місія NSOB полягає в розвитку і збільшенні розуміння та навичок у галузі управління державного сектору шляхом сприяння розробці освітніх програм, організації публічних зустрічей, проведення прикладних досліджень, а також сприяння та участі в процесах змін.

Історія

Нідерландська школа публічного адміністрування заснована у 1989 р. під егідою Організації Лейденського університету і Університету в Роттердамі. 1 липня 1995 р. був заснований Фонд Нідерландської школи публічного адміністрування. Крім вищезазначених університетів, учасниками цього фонду є Утрехтський університет, Амстердамський університет, Технічний університет Делфта і Університет Тілбурга.

Мотивацією його створення стала відсутність докторських освітніх програм, які б мали велике значення для конкретних завдань і культури уряду.

Цю нішу було вирішено заповнити, запропонувавши докторську програму професійної підготовки магістра державного управління; програма МПА і досі залишається однією з основних у діяльності школи, і з моменту її впровадження вона є однією з кращих освітніх програм, запропонованих для державного сектору в Нідерландах.

Успіх програми МПА сприяв розробці багатьох інших відкритих навчальних програм, особливо з 1995 р., а також особливим вимогам освітніх програм у державному секторі. У 1999 р. школа розпочала проводити наукові дослідження, які стали одним з основних видів діяльності закладу.

З 2006 р. Нідерландська школа публічного адміністрування не лише знаний і авторитетний освітній заклад, але й мозковий центр. Цією функцією NSOB робить свій внесок у розвиток знань в державному управлінні і державному секторі загалом. NSOB проводить дослідження на замовлення, бере участь у його власних дослідницьких проектах та організації публічних дебатів за темами цих досліджень. У наукових публікаціях велика частина досліджень стосується земельних питань.

Наукові дослідження і освіта в NSOB зосереджена і має своє відображення в діях уряду. При цьому школа підтримує міждисциплінарний та комплексний підхід. Науковий потенціал NSOB полягає в науці управління, політичних науках, соціології та філософії. У наших освітніх і дослідницьких програмах школа постійно отримує досвід з різних дисциплін.

У навчанні і науковій діяльності підтримуються такі основні теми:

- політико-цивільні відносини;
- професіоналізм у роботі;
- питання контролю;
- управління і організація.

NSOB вирізняється серед усіх своєю унікальною практикою, досвідом, персоналом та інститутами.

Центральною метою в наукових дослідженнях і в освіті є практика. NSOB здебільшого кваліфікується на рефлексивних дослідженнях. Конкретні державні адміністративні практики є мотивацією для таких досліджень. Школа вважає, що їх наукова робота має бути застосована на практиці; вони завжди ставлять за мету побудову конкретного виду діяльності.

Дослідження, проведені NSOB, можна охарактеризувати якісними методами з чітким зосередженням на Нідерландському державному управлінні. Школа не проводить міжнародні порівняльні дослідження. Іноді дослідження, які вони проводять, стосуються високополітизованих тем; однак ніколи не мали на меті зайняти місце в будь-якій політичній дискусії.

NSOB виокремлює важливість постійного зв'язку з практикою. Це також стосується і навчальних програм. Практики як учасники і лектори є частиною програм. Програми орієнтовані на керівні кадри державного сектору.

Програми

Магістерські програми	Інші програми
Магістр публічного адміністрування (<i>MPA</i>)	Курс з міждепартаментного управління (<i>IML</i>)
Магістр стратегічних міських досліджень (<i>MSUS</i>)	Навчальний семінар з моніторингу і впровадження (<i>LTN</i>)
Курс стратегічного управління (<i>SSL</i>)	Навчальний семінар зі стратегії (<i>Leeratelier Strategie</i>)
Метрополії (<i>Metropool</i>)	Навчальний семінар з аналізу політики (<i>Leeratelier Beleidsanalyse</i>) [21].

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Реформа державного управління в Нідерландах так само починалася у 80-ті рр. ХХ ст. в умовах "дорослого" державного сектору і великої централізації управління. Це були результати розвитку в попередні десятиліття "держави загального добробуту", підкріплені законами, а також системою планування і бюджетною політикою.

У 80-90-ті рр. у державному управлінні починаються зміни, націлені на децентралізацію управління та прагнення більш раціонально витратити державні кошти. З 1980 р. проводиться реорганізація державної служби з ключовими ідеями: акцентом на відповідальності і підзвітності, цінності грошей і більш професійному підході до менеджменту. Водночас починається рух за регіоналізацію управління. Він розпочався з формування нових регіональних адміністрацій у великих містах (Амстердам, Роттердам, Гаага, Утрехт) і прилеглих до них територіях.

Надалі було підвищено компетенцію та надано повноваження приймати рішення з питань місцевого значення місцевим органам управління; вони ж стали брати участь у призначенні представника центру на місцях. Все це отримало назву "співуправління". Для фінансування муніципалітетів і провінцій був сформований Муніципальний і провінційний фонд, очолюваний центральним урядом і фінансований частково за рахунок державних податків.

Гранти, що надаються центральним урядом, стали важливим джерелом місцевих ресурсів. Одночасно з цим вирішувалося завдання знизити фінансову залежність місцевих органів влади від центру.

У 90-ті рр. минулого століття в адміністративну реформу увійшла ідея реорганізації урядових відділів на основі поділу між ключовими відділами відповідальності за вироблення політики та виконавських функцій [22].

На думку керівників країни, для успішної модернізації державного управління необхідні три умови, безпосередньо пов'язані з діяльністю вищих чиновників: загальне бачення стратегічного розвитку країни, розділене політиками і адміністраторами; сталість принципів і поглядів на стратегію реформування; єдність слова і справи, особливо на вищому рівні.

Конкретні заходи щодо виконання поставлених завдань викладені в робочому плані, що отримав схвалення парламенту у 1996 р.

Модель компетентності вищих чиновників ("Управлінський профіль") у Нідерландах

1. Системне управління:
 - бачення майбутнього;
 - управління за цілями;
 - формування союзів;
 - лідерство.
2. Вирішення проблем:
 - аналіз інформації;
 - формування альтернатив;
 - концептуальна гнучкість;
 - прийняття рішень.
3. Міжособистісні відносини:
 - вміння слухати;
 - розуміння реакції оточуючих;
 - гнучка поведінка;
 - допомога підлеглим у професійному розвитку.
4. Оперативна ефективність:
 - ініціативність;
 - оперативний контроль;
 - делегування повноважень;
 - вміння зосередитися.
5. Вплив на людей:
 - усні презентації;
 - впевненість у собі;
 - вміння переконувати;
 - розробка плану дій.
6. Особисті якості:
 - енергійність;
 - стійкість до стресів;
 - мотивація на якісну роботу;
 - здатність вчитися.
7. Управління з урахуванням середовища:
 - усвідомлення зовнішнього середовища;
 - розуміння політичних факторів;
 - чесність і етика;
 - усвідомлення своєї ролі.

У цілому дана модель відповідає політиці уряду, який прагне змінити адміністративні цінності і висунути на перший план відкритість, прозорість, орієнтацію на споживачів [23].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Важливим пунктом політичного порядку денного в Україні є система соціального страхування. Нідерланди мають моральний обов'язок підтримувати свою високу репутацію в цій сфері, оскільки в усьому світі ця система вважається прикладом, хоча найчастіше розглядається як така, що виходить за рамки реальних фінансових можливостей. Що стосується цього аспекту,

то багато хто вважає, що і в Нідерландах, і в Україні можливості системи на межі. Нідерландська держава прагне того, щоб система, наскільки це можливо, зберігала свою ефективність в плані соціальної рівності.

Однак в окремих секторах системи вже проведені необхідні зміни. Це стосується, зокрема, проблематики непрацевдатності.

Зміна норм, пов'язаних із непрацевдатністю, стосуються майже 1 млн осіб, які мають право на одержання допомоги. Більшість політичних партій Нідерландів погоджується з тим, що це число непропорційно велике по відношенню до всього працевдатного населення. Тому закон про непрацевдатність повинен бути змінений таким чином, щоб більша кількість (частково) непрацевдатних продовжувала працювати і щоб виключити можливість зловживань як з боку роботодавців, так і працівників, що мало місце в минулому.

Один із способів домогтися цього - підвищити вимоги до оформлення непрацевдатності і знизити привабливість цього статусу. Ці заходи наражаються, однак, на великий опір з боку суспільства, оскільки закон про непрацевдатність розглядається як одне із соціальних завоювань [24].

Нідерландський соціальний сектор перебуває під наглядом Міністерства з охорони здоров'я, добробуту і спорту, а в Україні підпорядковується Міністерству соціальної політики. У 2007 р. було запроваджено Акт "Про соціальну підтримку" в усіх муніципалітетах Нідерландів. Згідно з актом муніципалітети відповідають за надання соціальної допомоги всім громадянам, які підпадають під юрисдикцію.

Акт є результатом ширшої політики, яка робить наголос на індивідуальній відповідальності в охороні здоров'я, у страхуванні та наданні медичних послуг на всіх рівнях, до чого має прагнути і українське законодавство. Концепція передбачала нову базову схему медичного страхування для всього населення. Нова схема покриває витрати на медичне страхування та соціальну допомогу у випадках довготривалої хвороби, інвалідності або старечих хвороб.

Україні варто створити легший шлях доступу до страхових грошей для громадян, як це було зроблено Урядом Нідерландів. У попередній схемі передбачалось, що всі громадяни, які сплачували страхові внески, мали право на повернення 395 дол., якщо протягом попереднього року не було звернень до лікаря. Схема була відома під назвою "правило повернення за відсутності звернення". У 2008 р. ця схема була замінена на обов'язкове повернення більш ніж 230 дол. США на рік. За новою схемою люди з довготривалими медичними витратами (у випадках хронічної хвороби або інвалідності) отримують фінансову компенсацію.

У листопаді 2007 р. уряд Нідерландів запровадив нову програму на ринку праці - "працювати на піклуванні". За цим планом уряд запланував створити нові робочі місця на даному сегменті ринку (соціальні працівники). На додаток уряд здійснює заходи для залучення понад 200 тис. осіб у цей сектор до 2011 р. У 2008 р. на душу населення на заходи з охорони здоров'я витрачалось 4 480 дол. США.

Існує велика кількість урядових ініціатив, які сприяють покращенню системи соціального страхування й забезпечення, що є вартим уваги для українського уряду. Система соціального захисту складається із соціальних пільг і соціального страхування, а за новим законодавчим актом "Про соціальну підтримку" муніципалітети несуть відповідальність за здійснення соціальної підтримки, включаючи страхування, медичні послуги, допомогу на випадок тривалої хвороби, інвалідності або старечих хвороб.

Україні необхідно звернути увагу на соціальний захист, який у Нідерландах складається з фінансової допомоги людям, які не можуть забезпечити себе через хворобу, довгострокову неможливість працювати, безробіття або вихід на пенсію. Соціальний захист поділяється на соціальні фонди (національні страхові фонди й страхові фонди працедавців), соціальну допомогу й пенсії за віком. Ініціативи щодо соціального захисту передбачають боротьбу з бідністю та з махінаціями у сфері соціального захисту. Питанням такого соціального страхування в Україні займається спеціальний Фонд соціального страхування з тимчасової втрати непрацевдатності [25].

Одним із основних пріоритетів українсько-нідерландських відносин є торговельно-економічне співробітництво, яке динамічно розвивається протягом останніх років, демонструючи тенденцію до стабільного зростання обсягів товарообігу та інвестицій. Поряд зі сферою економічного співробітництва Нідерланди також займають третє місце серед європейських країн за

розмірами надання технічної допомоги нашій країні, передусім у сільському господарстві, харчовій промисловості, енергетиці, транспорті, шляхом реалізації програми PSOM. Іншою програмою технічної допомоги виступає програма МАТРА, спрямована на сприяння становленню інститутів громадянського суспільства в Україні, розширенню та поглибленню соціальних та культурних зв'язків між Україною та Нідерландами. Реалізація цієї програми проводиться на недержавній основі з активною участю українських та голландських неурядових організацій [26].

Список використаних джерел

1. Нідерланды. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
2. Адміністративний поділ. - Режим доступа : <http://poli.in.ua/ua/country/104>
3. Административное деление Нидерландов. - Режим доступа : <http://netherlander.org/administrativnoe-ystroistvo-niderlandov/administrativnoe-delenie-niderlandov.html>
4. Децентрализованное унитарное государство. - Режим доступа : <http://www.orangesmile.com/ru/netherlands/netherlands-gosudarstvo.htm>
5. Словари и энциклопедии. - Режим доступа : <http://dic.academic.ru/dic>
6. Все монархи мира. - Режим доступа : <http://www.allmonarchs.net/netherlands.html>
7. Нидерланды. Политика. - Режим доступа : http://niderlandy.worldplanet.ru/index/index_659.html
8. Генеральные штаты (Нидерланды). - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
9. Королевство Нидерландов. - Режим доступа : <http://www.monot.ru/niget/niger6.php>
10. Государственный совет Нидерландов. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
11. Государственный строй Нидерландов. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
12. Кабинет Нидерландов. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
13. Государственное устройство Нидерландов. - Режим доступа : <http://netherlander.org/administrativnoe-ystroistvo-niderlandov/gosudarstvennoe-ystroistvo-niderlandov.html>
14. The National Government of Netherlands. - Режим доступа : <http://www.rijksoverheid.nl/international>
15. Судова система. Органи контролю. - Режим доступа : http://www.zen.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=939:2010-02-06-16-16-25&catid=158:2010-02-06-15-42-17&Itemid=45
16. Суд счетов Королевства Нидерландов. - Режим доступа : <http://www.ach.gov.ru/ru/international/foreign/vofk/netherland/>
17. Instituts Régionaux d'Administration (IRA). Les concours d'acc-s. - Paris : Direction G-n-rale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2003.
18. Пчелинцев С. В. Некоторые вопросы этического регулирования в государственном управлении: Нидерландский опыт обеспечения "добропорядочности" / С. В. Пчелинцев, С. С. Пчелинцев. - Б. г., б. и. - С. 52-55.
19. Образование в Нидерландах. - Режим доступа : <http://netherlander.org/nayka-i-obrazovanie-v-niderlandah/obrazovanie-v-niderlandah.html>
20. Нидерландский институт государственного управления. - Режим доступа : <http://www.roi-international.org/index.php?pageID=3>
21. Netherlands School for Public Administration. - Режим доступа : <http://www.nsob.nl/EN/>
22. Мэнинг М. Реформа государственного управления: международный опыт : пер. с англ. / М. Мэнинг, Н. Парисон. - М. : Изд-во "Весь Мир", 2003.
23. Работа с высшим административным персоналом в Голландии. - Режим доступа : http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/25_2_00.htm

24. Соціальна система з фінансовим забезпеченням. - Режим доступу : <http://www.orangesmile.com/ru/netherlands/netherlands-social.htm>
25. Соціальне забезпечення Нідерландів. - Режим доступу : <http://capitalbook.net/book/financial-system/tokar-netherlands-households-ua.htm>
26. Україна-Нідерланди. - Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/netherlands/ua/17723.htm>

Корисні посилання

- Міністерство закордонних справ. - <http://www.minbuza.nl/en>
- Офіційна сторінка Королівства Нідерландів. - <http://www.holland.com/global/aboutholland/practicalinformation/>
- Агенція Нідерландів при Міністерстві економічних справ, сільського господарства та інновацій. - <http://www.agentschapnl.nl/en>
- Офіційна сторінка королівського дому. - <http://www.koninklijkhuis.nl/english/index.html>
- Парламент. - <http://www.parlement.nl/>
- Рахунковий суд. - <http://www.courtofaudit.com/english>
- Уряд Нідерландів. - <http://www.government.nl/>
- Прем'єр-міністр. - http://english.minaz.nl/Prime_Minister
- Міністерство загальних справ. - <http://english.minaz.nl/>
- Міністерство оборони Нідерландів. - <http://www.defensie.nl/english>
- Міністерство освіти, культури і науки. - <http://english.minocw.nl/>
- Міністерство економіки, сільського господарства та інновацій. - http://english.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640354&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Міністерство фінансів. - <http://english.minfin.nl/>
- Міністерство закордонних справ. - <http://www.minbuza.nl/en>
- Міністерство охорони здоров'я, добробуту та спорту. - <http://english.minvws.nl/en/>
- Міністерство інфраструктури і навколишнього середовища. - <http://www.ministryofinfrastructureandtheenvironment.nl/>
- Міністерство внутрішніх справ і королівського дому. - <http://english.minbzk.nl/>
- Міністерство юстиції. - <http://english.justitie.nl/>
- Міністерство соціальної політики і праці. - <http://english.szw.nl/>
- Наукова рада з урядової політики. - <http://www.wrr.nl/english/>
- Національний омбудсмен. - http://www.nationaleombudsman.nl/english/ombudsman/the_institution/introduction.asp
- Національний банк Нідерландів. - <http://www.dnb.nl/en/home/index.jsp>

КОРОЛІВСТВО НОРВЕГІЯ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судові органи*
 - 6.2. *Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління Королівства Норвегія: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Королівство Норвегія (норв. *Kongeriket Norge*) - держава в Північній Європі, в західній частині Скандинавського півострова і великою кількістю прилягаючих дрібних островів. Межує на сході зі Швецією, Фінляндією і Росією. Омивається Баренцевим морем на північному сході, Норвезьким морем - на заході і Північним морем - на південному заході. Назва країни походить від давньоскандинавського слова *Nordrvegr* - "шлях на північ".

Частиною Норвегії також є архіпелаг Шпіцберген (Свальбард), острови Ян-Майєн і Ведмежий у Північному Льодовитому океані. Залежною територією Норвегії є острів Буве в південній частині Атлантичного океану. Крім цього, Норвегія претендує на території в Антарктиці, які потрапляють під дію конвенції 1961 р., - Острів Петра I і Землю Королеви Мод.

6 жовтня 2009 р. Норвегія очолила список найрозвинутіших і благополучних країн світу. Це засвідчує щорічний звіт ООН про рівень життя у 182 державах.

Форма правління - конституційна монархія, форма державного устрою - унітарна. Столиця Норвегії і резиденція уряду - м. Осло.

Державний устрій

Норвегія - унітарна держава, основана на принципах конституційної монархії і парламентської демократії. У країні діє конституція 1814 р. з низкою пізніших поправок і доповнень. Король є главою держави і виконавчої влади. Королем Норвегії з 1991 р. є Гаральд V. Вищим законодавчим органом країни є двопалатний парламент - Стортинг.

Парламент

Вища законодавча влада в країні належить парламенту - Стортингу, до складу якого входять 169 депутатів.

Стортинг обирається раз на чотири роки шляхом загального демократичного таємного голосування за пропорційною виборчою системою. Голова Стортингу - Прем'єр-міністр, яким стає лідер партії, що перемогла на виборах. З 2005 р. пост Прем'єр-міністра обіймає Йєнс Столтенберг.

Новітня історія

Конституція Королівства Норвегія розроблена установчими зборами в м. Ейдсволле і прийнята ними ж 17 травня 1814 р.

1914-1918 рр. - у Першій світовій війні Норвегія дотримувалася нейтралітету.

1940-1945 рр. - під час Другої світової війни країна була окупована німецькими військами.

У 1949 р. Норвегія вступила в НАТО, у 1952 р. - до Північної Ради, у 1972 р. - в ЄС, але вийшла звідти після референдуму. У 1988 р. Гро Харлем Брундланд був нагороджений премією Третього світу. У 1991 р. король Олаф V помер, владу успадкував його син Гаральд V. У 1982 р. Норвегія ігнорувала заборону на промисел китів. На референдумі 28 листопада 1994 р. норвежці знову відмовилися приєднатися до ЄС, однак країна залишається активним членом європейських організацій (ЄЕС, Шенгенські домовленості тощо).

Населення

Норвегія - найменш населена з країн Європи. Густота населення 12 осіб/км². Проте розміщення населення вкрай нерівномірне. Понад 1/5 населення зосереджене на півдні Норвегії, на вузькій прибережній смузі навколо Осло-фьорда (1/2) і Тронхеймс-фьорда. Більше 80% населення зосереджено в Південній, Західній і Східній Норвегії, причому в останній - майже половина. Міське населення - 78%, у тому числі більше 1/5 в столичній агломерації. У районі Осло-фьорда зосереджена приблизно третина населення країни. Інші великі міста - Берген, Тронхейм, Ставангер, Берум, Крістіансанн, Фредрікстад, Тромсе і Драммен.

Етнічний склад

Мононаціональна країна: норвежці становлять 95% населення. Найбільшою національною меншиною є саами (близько 40 тис. осіб, точні підрахунки ускладнені), крім них проживає п'ять інших національних меншин - квени (норвезькі фіни), шведи, росіяни, роми і євреї. З початку 1990-х рр. у країні триває зростання імміграції і з'явилася значна кількість іммігрантів, у тому числі росіян.

Мови

Офіційна мова - норвезька. У ряді комун Тромса і Фіннмарк рівний з ним статус має саамська. Класична літературна норвезька мова - букмол (норв. *Bokmål* - книжкова мова) або

ріксмол (норв. *Riksmål* - державна мова) склалась на базі датської мови під час панування Данії над Норвегією (1397-1814 рр.). У кінці XIX ст. на протигагу букмолу на основі сільських норвезьких діалектів з домішками середньовічного давньонорвезького утворилася нова літературна мова - ланнсмол (нюнорськ *Landsmål* - мова країни чи сільська мова) чи нюношк (нюнорськ *nynorsk* - новонорвезька). Ланнсмол отримав формальне визнання у XIX ст. Його творцем був лінгвіст Івар Осен. І букмол, і нюношк вважаються рівноправними літературними мовами, але перша поширена значно більше і є основною мовою приблизно для 85-90% мешканців Норвегії. Нюношк найбільш поширена у Вестланні, де проживають близько 87% її носіїв і вона широко використовується в сільських районах. У першій половині XX ст. офіційно проводилася "політика зближення" (норв. *tilnæringspolitikken*) нюношк і букмол з метою в перспективі створити "загальнонорвезьку" норму (самношк, норв. *samnorsk*), проте в 1966 р. від цієї політики було вирішено відмовитися.

Релігійний склад

Державною релігією Норвегії є євангельське лютеранство. За законом король Норвегії і щонайменше половина міністрів повинні сповідувати лютеранство. Станом на 2006 р., згідно з офіційною статистикою, 3871006 осіб, або 82,7% населення належать до державної Церкви Норвегії (норв. *Den norske kirke*). Проте лише близько 2% населення регулярно відвідують церкву. Ще 403 909 осіб, або 8,6% населення станом на 2007 р. належали до інших конфесій і вчень. Серед них найбільш численними є прибічники ісламу (79 068 осіб, або 1,69% населення), римокатолицької церкви (51 508 осіб, або 1,1% населення) і п'ятидесятництва (40 398 осіб, або 0,86% населення). У першій половині 90-х рр. були поширені сатанинські угруповання, які займались підпалами християнських церков. У країні офіційно зареєстрована община неоязичників (*Foreningen Forn Sed*).

Прапор Норвегії - червоне полотнище із синім скандинавським хрестом на білій підкладці.



З 1748 р. по 1814 р. в умовах датсько-норвезької унії норвезькі кораблі ходили під данським прапором (Даннеброгом). У 1814 р., коли королем Норвегії став король Швеції, норвежці отримали право використовувати цей прапор, додавши до нього норвезького золотого лева, увінчаного короною і який тримає сокиру. Проте боротьба за свій прапор продовжувалася, і в 1821 р. парламент прийняв нове оформлення прапора: Даннеброг з темно-синім хрестом на білій підкладці. Таке поєднання червоного, білого і синього слідує за французьким триколомом, що в той час вважалося символом свободи. Хрест є загальним символом прапорів Данії і Швеції.

Герб Норвегії (*букмол Norges riksvåpen*) - один із головних державних символів країни. Являє собою увінчаний королівською короною червлений щит із золотим коронованим левом, який тримає в передніх лапах срібну сокиру із золотим руків'ям. Глава держави використовує особливий особистий герб, який має мантию, знаки ордена Святого Олафа і норвезьку королівську корону. Норвезький герб - один із найстаріших в Європі. У сучасному вигляді відомий з 1285 р. за срібним пенні короля Еріка Магнуссона.



Гімн Норвегії - "Ми любимо цей край" Б'єрнстерна Б'єрнсона (1832-1910 рр.) [1].

2. Територіальні рівні державного управління

Норвезький державний кордон визначений § 1 конституції як єдиний і неподільний. Норвегія таким чином є унітарною державою. Кордони Норвегії регулюються низкою міжнародно-правових договорів і конвенцій. Якщо йти з півночі на південь, то першим актом необхідно буде назвати конвенцію між Росією і Швецією про встановлення кордону між Росією і Норвегією в Лапландських погостах (*dans les districts Lapons*) від 14 травня 1826 р. Конвенція діє до цього часу і визначає кордон між РФ і сучасною Норвегією [2].

Адміністративний поділ Норвегії - ієрархічна система поділу території Норвегії на окремі частини з метою організації державного управління. Крім юридичної системи адміністративного поділу існує традиційна, яка часто використовується в побуті та літературі.

Норвегія підрозділяється на 19 фюльке (районів), які об'єднуються в 5 основних неофіційних регіонів:

н Нур-Норге (Північна Норвегія):

- фюльке Нурлан - адміністративний центр Буде;
 - фюльке Трумс - адміністративний центр Тромсе;
 - фюльке Фіннмарк - адміністративний центр Вадсе;
- н Тренделаг (Центральна Норвегія):
- фюльке Нур-Тренделаг - адміністративний центр

Стейнг'ер;

- фюльке Сер-Тренделаг - адміністративний центр Тронхейм;

н Вестланн (Західна Норвегія):

- фюльке Мере-ог-Ромсдал - адміністративний центр Молде;
- фюльке Согн-ог-Ф'юране - адміністративний центр

Хермансверк (Лейкангер);

- фюльке Гордаланн - адміністративний центр Берген;
- фюльке Ругаланн - адміністративний центр Ставангер;

н Естланн (Східна Норвегія):

- фюльке Осло - адміністративний центр Осло;
- фюльке Акерсхус - адміністративний центр Осло;
- фюльке Естфолл - адміністративний центр Сарпсборг;
- фюльке Бускерюд - адміністративний центр Драммен;
- фюльке Вестфолл - адміністративний центр Тенсберг;
- фюльке Телемарк - адміністративний центр Шієн;
- фюльке Хедмарк - адміністративний центр Хамар;
- фюльке Оппланн - адміністративний центр Ліллегаммер;

н Серланн (Південна Норвегія):

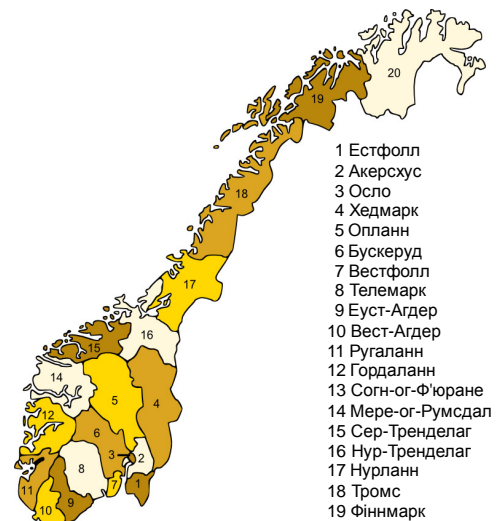
- фюльке Еуст-Агдер - адміністративний центр Арендал;
- фюльке Вест-Агдер - адміністративний центр Крістіансанн.

Кожна фюльке поділяється, у свою чергу, на кілька комун. Загальна кількість комун Норвегії - 430.

Інші території Норвегії в число фюльке не входять і на комуни не поділяються. Архіпелаг Шпіцберген (Свальбард) з адміністративним центром в Лонг'їрі, а також острів Ян-Маєн є володіннями Норвегії. Управління островом Ян-Маєн здійснює адміністрація Нурлану. Острів Буве є залежною територією Норвегії. Острів Петра I і Землю Королеви Мод в Антарктиді, територіальні претензії на які пред'являє Норвегія, вона також відносить до числа своїх залежних територій [3].

2.1. Загальнодержавний рівень

Адміністративно-територіальний поділ Норвегії також має конституційний статус, оскільки § 58 основного закону визначає кількість депутатів у Стортингу на основі адміністративно-територіального поділу країни, кожен округ має квоту місць у парламенті. Вищою адміністративно-територіальною одиницею у Норвегії є губернія - *fylke* (фюльке), первинне найменування якої було *amt* (амт), за аналогією з датським зразком, запозиченим у німців. Новела введена законом "Про зміну найменувань частин країни" від 14 серпня 1918 р. Закон встановив адміністративний поділ країни на 19 губерній і 6 єпископств (з поправками 1968 р.). Найменша територіальна одиниця у Норвегії - комуна - це вже округ, створений для місцевого самоврядування. Кордони комун регулюються законом про зміну в комунальному розмежуванні (*lov om endring i kommunal inndeling*) від 21 грудня 1956 р. Зміни в кордонах комун встановлюються королем з урахуванням думки комунального і губернського правління (§ I), але якщо вони заперечують, то рішення приймається Стортингом. Важливо також відзначити, що основою розмежування слугує принцип економічної доцільності (§ 3 закону) - комуна є основним фінансово-податковим округом у Норвегії. Крім того, комунальний і губернський поділ країни має значення для



організації виборів до представницьких органів влади. Історія місцевого врядування в Норвегії налічує не одне століття. Вперше країна була поділена на спеціальні округи - амти на чолі з амтманом (губернатором) ще в 1660 р. Інструкція, видана губернаторам-амтманам в 1685 р., розглядала їх як сполучну ланку між центральною владою і місцевостями. Багато в чому це положення протрималося в Норвегії до 1992 р., до широкої комунальної реформи, відповідно до якої губернатор (фюлькесман) перетворився на місцевого чиновника, наділеного певними повноваженнями реєстраційного характеру: він реєструє релігійні об'єднання, розглядає заяви щодо натуралізації, видає свідоцтва про усиновлення та здійснює інші акти цивільного стану. Апарат влади, який перебував раніше під його началом, цілком перейшов тепер у розпорядження виконавчих органів влади комун і губерній.

Самі комуни ведуть свою історію з 1837 р., коли під комуною стали розуміти особливий орган, який може бути самостійним суб'єктом права, маючи при цьому обрані населенням органи управління, наділені правом приймати рішення. Спочатку комуни в містах і сільській місцевості (*by-og herredskommuner*) називалися *primserkommuner* (первинними комунами), що було пов'язано з неможливістю для населення прямо обирати своїх представників до органів влади губернії, остання являла собою вторинні комуни - *sekundaerkommuner*, одна така комуна на одну губернію, органи влади якої формувалися шляхом непрямих виборів. Досить довго паралельно із суто земськими установами існували спеціалізовані комунальні общини: *skolekommuner* (навчальні округи), *brannkommuner* (пожежні округи), *havnedistrikter* (портові комуни) тощо. На сьогодні одноосібно в загальному ряду комунального управління стоїть тільки міська комуна столиці м. Осло.

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Міське врядування і самоврядування розглядаються сучасним законодавством Норвегії як одне ціле стосовно комун і губернських комун (останні - суть спільність усіх комун у межах однієї губернії), § 3 закону про комуни і фюлкес-комуни 1992 р. Крім того, похідний характер комун, їх залежність від держави полягає в тому, що тільки держава може прийняти рішення про заснування нової або розмежування старих комун. Рішення про розмежування комун приймається королем (урядом, а ще точніше - департаментом з комунальних питань). При цьому він може вислухати міркування як самих комун в особі їх органів, так і губернських органів влади. У разі виникнення сильних розбіжностей рішення приймає Стортинг (§ 1 закону про розмежування комун від 21 грудня 1956 р.; див. п. 3 § 3 комунального закону). Підставою ж для формування комун і встановлення їх кордонів є економічна доцільність (§ 2). Комуна має право власності на всі об'єкти, що відносяться законом до комунальної власності: шляхів сполучень, доріг та споруд, які слугують комунальним потребам. Зокрема, на їх утримання збираються комунальні податки. У комунальній власності можуть перебувати й всі інші об'єкти, не віднесені до відання держави. Рішення про позначення кордонів комун ухвалюється департаментом, робиться це для того, щоб точно знати, на кому лежить обов'язок з утримання об'єктів власності на території комуни (§ 15). Порядок організації та обсяг компетенції комун і фюлкес-комун визначені нині новим законом, який замінив два колишніх закони: для комун - 1954 р., а для губерній - 1961 р.

У цілому законом комунам надано сьогодні набагато більше повноважень і самостійності, ніж це було раніше. Остання межа отримала в Норвегії назву "комунального парламентаризму". Вищим органом влади в комунах є комунальне правління (*kommunestyret*), а в губерніях - губернські збори (*fylkestinget*). Члени цих представницьких органів обираються відповідно до закону про вибори від 1 березня 1985 р. одночасно із загальнонаціональними виборами в Стортинг терміном на чотири роки. Комунальний закон (§ 7) при цьому встановлює кількість депутатів у представницькі органи влади за такими критеріями:

Для комун:

- до 5 тис. жителів - 11 членів;
- від 5 тис. до 10 тис. - 19 членів;
- від 10 тис. до 50 тис. - 27 членів;
- від 50 тис. до 100 тис. - 35 членів;
- більше 100 тис. - 43 члени.

Для губерній:

більше 150 тис. - 13 членів;

від 150 тис. до 200 тис. - 27 членів;

від 200 тис. до 300 тис. - 35 членів;

більше 300 тис. - 43 члени.

Представницькі органи влади комуни обирають на постійній основі на весь термін своїх повноважень, президію - з певною кількістю членів, губерній - комітет (§ 8). Основне завдання президії - попереднє обговорення економічного плану розвитку, річного бюджету і податкових постанов, право обговорення яких делеговано їм Стортингом. Органи місцевого врядування та самоврядування також можуть бути наділені спеціальною компетенцією з окремих питань. Серед членів своєї президії комунальне правління на постійній основі обирає голову (*ordforer*) та заступника (*varaordforer*). Губернські збори обирають голову і заступника голови свого комітету не серед членів комітету, а серед самих членів зборів, такий самий, до речі, порядок передбачений і для комун, в яких запроваджено комунальний парламентаризм. Голови керують роботою як самих представницьких органів, так і їх президій. За деякими категоріями справ голова і його заступник можуть приймати самостійні рішення, отримавши на це повноваження від своїх представницьких органів (п. 5 § 9). Для кращої організації роботи з виконання рішень, прийнятих представницькими органами, може бути обрано спеціальний комітет, якому делегується право ухвалення самостійних рішень, можуть створюватися й інші спеціальні комітети для попереднього обговорення питань, які розглядаються згодом правлінням або зборами. Керівництво комунальних і губернських підприємств призначається також представницькими органами. Можуть також призначатися особливі органи управління для дрібних територіальних підрозділів комун.

Згідно з положеннями § 13 закону виконавчі органи комун і губерній можуть наділятися особливими повноваженнями для вирішення нагальних справ за надзвичайних обставин (*hastesaker*). Для організації роботи в комунах і губерніях створюється особлива адміністрація на чолі з її керівником (*administrasjons-sjef*) - це начальник всієї комунальної і губернської бюрократії, який стежить за порядком, складанням і виконанням рішень, прийнятих відповідними представницькими органами. Він також стежить за своєчасним заміщенням вакансій серед персоналу органів управління комун і фюлкес-комун. Багато в чому у своїх руках начальник адміністрації поєднує функції керуючого канцелярії та начальника відділу кадрів. Однак безпосередньо керівництво всіма службовцями органів управління комун і фюлкес-комун здійснює адміністративний комітет (*administrasjonsutvatget*), п. 1 § 25 у зв'язку з цим говорить: "У кожній комуні і фюлкес-комуні створюється один або кілька рад із представників сторін - адміністративний комітет - для обговорення справ, які стосуються відносин між комунами або фюлкес-комунами як роботодавця і зайнятих, оскільки сторони погодилися не вирішувати питання в інший спосіб". У комунальному господарстві, потрібно зазначити, зайнята досить велика кількість робочої сили країни. Закон встановлює своєрідну дуалістичну систему управліннь у губерніях і комунах за парламентським принципом. Рішення про перехід до такого порядку управління ухвалює сама комуна або губернія більшістю у 2/3 від депутатів їх представницьких органів, п. 1 § 18. При позитивному рішенні в комунах і губерніях утворюється спеціальна рада: рада комуни і фюльке, відповідно, яка є вищою адміністративною інстанцією на своїй території. Останнє означає, що вищеназвані органи наділяються також повноваженнями начальника адміністрації комуни або фюлкес-комуни. Члени ради обираються представницьким органом, так само як обираються голови рад та їх заступники. Вибори при цьому відбуваються на пропорційній основі. У відставку члени ради йдуть за рішенням представницького органу (вотум недовіри), втім відставка може бути здійснена і за їх власним бажанням. Розподіл обов'язків між членами ради відбувається за рішенням самого представницького органу, при цьому можуть бути прийняті рішення і про наділення членів ради особливими повноваженнями щодо прийняття самостійних рішень.

Загалом комунальна або губерньська рада являє собою зменшену копію Державної ради з дуже урізаними повноваженнями у виконавчій сфері, останнє слово завжди залишається за представницьким органом: правлінням або зборами. Держава, проте, продовжує зберігати за собою прерогативу з контролю за органами місцевого самоврядування. Істотні зміни відбулися у формі контролю за комунами. Раніше, до 1992 р., контроль здійснювався губернатором: § 60

комунального закону від 12 жовтня 1954 р. наділяв губернатора правом оголошувати рішення комунального правління незаконними і позбавляти їх сили. Зараз контроль має дві організаційні форми: (1) самих органів влади комун чи губерній і (2) самої держави. Держава здійснює контроль в особі комунального департаменту, який може скасовувати рішення цих органів на підставі допущеної помилки при прийнятті рішення; постанова про скасування також може бути прийнята за власною ініціативою в порядку загального нагляду за законністю, п. 5 § 59. Департамент може попередньо затребувати додаткову інформацію у справі. Внутрішній контроль, або контроль, здійснюваний самими комунальними чи губерньськими органами, проводиться за ініціативою не менш ніж трьох членів комунального правління або губерньського зібрання. Свою заяву ці особи подають до департаменту, який вже і здійснює заходи щодо перевірки законності рішень. Але зазвичай внутрішній контроль здійснюється самими органами представницької влади комун і губерній в особі своєї контрольної комісії (*kontrolutvalg*), п. 2 § 60; іншим контролюючим органом є ревізор комуни чи губернії, який призначається правлінням або зборами, п. 5 § 60. Результати своєї ревізії ревізор доповідає контрольному комітету. Доповідь ревізора із зауваженнями контрольної комісії подається на розгляд комунального правління або губерньського зібрання, які і приймають рішення щодо нього.

Коло компетенції норвезьких органів місцевого врядування та самоврядування загалом традиційне для будь-якого управління такого рівня. Серед іншого до компетенції місцевих органів влади та самоврядування входять турбота про підтримку загального порядку (в цьому контексті комунальні органи влади можуть видавати обов'язкові постанови для поліцейських приставів), вживання заходів щодо санітарної безпеки, соціального забезпечення, охорони сім'ї і дитинства, шкільної освіти. Усі ці галузі регулюються в Норвегії окремими законами, виконання яких делеговано багато в чому комунам, губерніям і їх органам [4].

3. Функції держави і державне управління

Норвегія - конституційна монархія. Король здійснює зв'язок між трьома гілками влади. Монархія спадкова, і з 1990 р. трон переходить до старшого сина або дочки, хоча принцеса Мерга-Луїза стала винятком із цього правила. Офіційно король здійснює всі політичні призначення, присутній на всіх церемоніях і веде (разом із наслідним принцом) формальні щотижневі засідання Державної ради (уряду). Виконавча влада належить Прем'єр-міністру, що діє від імені короля. Кабінет міністрів складається з Прем'єр-міністра і 17 міністрів, які очолюють відповідні департаменти. Уряд несе колективну відповідальність за проведену політику, хоча кожен міністр має право публічно висловлювати незгоду з того чи іншого питання. Члени Кабінету міністрів затверджуються партією більшості або коаліцією в парламенті - Стортингу. Вони можуть брати участь у парламентських дебатах, але не мають права голосу. Пости державних службовців надаються після проходження конкурсних іспитів [5].

Конституція Королівства Норвегія (норв. *Kongeriket Norges Grunnlov*) - основний закон Норвегії.

Розроблена установчими зборами в м. Ейдсволлі. Прийнята ними ж 17 травня 1814 р. Перша і єдина конституція Норвегії надихнута ідеями Французької революції і пов'язана з проголошенням незалежності від Данії. У листопаді того ж 1814 р. після короткої шведсько-норвезької війни Норвегія була вимушена на 91 рік вступити в унію з Швецією, проте дія конституції не була припинена, шведський король лише зажадав внести до неї положення про створення унії.

Конституція визначала Норвегію незалежною державою, найвищим представницьким органом визнавався парламент - Стортинг (обирався прямими виборами, але з цензами - віковим, майновим, осідлості), що мав широкі права у сфері законодавства і фінансів. Виконавча влада в галузі управління країною, оборони, зовнішньої політики, контролю над законодавством надавалася королю (але він не міг розпустити Стортинг і мав лише право відкладального вето). Вводилися свобода слова, друку, підприємництва, недоторканність особи тощо. Із змінами і доповненнями (у 1905 р., 1936 р., 1946 р. і ін.) ейдсвольська конституція діє в Норвегії понині. 17 травня в Норвегії відзначається як День незалежності.

Конституція складається з 112 статей, організованих у 5 частин. Вона є найстарішою конституцією Європи, що діє, тому відрізняється "конституційним консерватизмом" та, як і раніше, містить положення, що закріплюють значну владу за монархом, що вже давно не відповідає

дійсності: король виконує лише представницькі функції, а приписані йому повноваження здійснює уряд. У тексті також збереглася низка анахронізмів. Наприклад, королю заборонено без дозволу парламенту залишати територію країни на термін більше шести місяців під загрозою втрати корони.

Функції конституційного контролю здійснює Верховний суд. Поправки вносяться до Стортингу (парламенту) в перші три сесії після виборів і приймаються після виборів наступним Стортингом двома третинами голосів. За час існування зміни вносилися до 2/3 статей конституції. Одне з найбільш примітних - виключення з тексту положення, що забороняє євреям в'їжджати на територію королівства (1851 р.) [6].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Відповідно до ст. 49 Конституції Норвегії "Народ здійснює законодавчу владу через Стортинг, який складається з двох палат: Лагтинг і Одельстинг" [7].

4.1. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

Стортинг (норв. *Stortinget*, "Великі збори") - парламент Норвегії.

Місцезнаходженням Стортингу є столиця Норвегії - Осло. Кількість депутатів, обраних у норвезький парламент, становить 169 осіб, 150 з яких обираються за партійними списками від провінцій (фюльке), а решта 19 отримують так звані "зрівнювальні" мандати.

Формально Стортинг складається з 2 палат, проте в 2007 р. було прийнято рішення, що після виборів 2009 р. Стортинг стане однопалатним. Очолює Стортинг президент Стортингу. На сьогодні це Торбьорн Ягланд. Крім нього в президію парламенту входять віце-президент Стортингу, президент і віце-президент Одельстингу, і президент та віце-президент Лагтингу. Місця в президії розподіляються пропорційно, згідно з представленими в Стортингу партіями. Засідають депутати у пленарному залі не фракційно, а групами від провінцій.

Основними завданнями Стортингу є:

- н ухвалення законів;
- н прийняття бюджету;
- н контроль над роботою уряду.

169 депутатів стортингу на цей час входять у 7 партійних фракцій. Кожна фракція має свого голову, офіційного представника і правління. Члени фракційних правлінь автоматично є також членами парламентських комісій із закордонних справ і конституційного права.

У Стортингу працюють 13 комісій. Кожен депутат парламенту бере участь у роботі певної комісії. У комісіях пропорційно представлені як партії, так і провінції країни. Відповідно до законодавства в кожену комісію має входити хоча б 1 депутат Лагтингу.

У комісії входять від 11 до 20 депутатів, після її створення члени обирають голову, офіційного представника і секретаря. Засідання комісій проходять у відкритому режимі. Комісії також мають право запрошувати на свої засідання представників уряду, будь-яких організацій і приватних осіб, якщо це потрібно для кращого висвітлення розглядуваного питання.

У Стортингу не існує такого поняття, як "імперативний мандат". Кожен депутат користується правом особистої недоторканності. На 2002 р. річна зарплата депутата Стортингу становила приблизно 70 тис. євро. Депутати не мають права добровільно повернути свої мандати. Виняток робиться лише для випадків, коли депутат парламенту призначається міністром.

Історія

Стортинг походить від ранньосередньовічних норвезьких тинг, зборів представників норвезьких родів, на яких обиралися королі, засуджувалися злочинці, укладалися договори і залагоджувалися суперечки.

У сучасному вигляді Стортинг існує з 1814 р., коли 17 травня була прийнята норвезька конституція. Стортинг засідав весь час і за часів шведсько-норвезької унії 1814-1905 рр.

Політичні партії

У 2005 р. у Стортингу були представлені 7 партій:

Робоча партія (соціал-демократи) - 61 депутат;

партія Прогресу (праві ліберали) - 38 депутатів;
партія Хейре (консерватори) - 23 депутати;
Соціалістична ліва (ліві соціалісти) - 15 депутатів;
Християнська народна партія - 11 депутатів;
партія Центру (селянська) - 11 депутатів;
Венстре (ліві ліберали) - 10 депутатів.
13 вересня 2009 р. відбулися чергові вибори в Стортинг [8].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Виконавча влада належить королю, якого призначає уряд (Державна рада) на чолі з Прем'єр-міністром (з жовтня 2005 р. - Ш.Столтенберг; НРП). Уряд складається з Прем'єр-міністра (ним зазвичай стає лідер партії парламентської більшості) і не менш ніж 7 міністрів, які призначаються і звільняються королем. Компетенція уряду досить широка.

Нині в руках цього органу зосереджена переважна частина питань державного управління. Уряд має також деякі повноваження в галузі законодавства: він готує більшість законопроектів. Уряд здійснює покладені на нього функції через департаменти, очолювані міністрами. Перелік департаментів законодавчо не встановлений, але їх порівняно небагато (10-20). Уряд відповідальний перед парламентом.

Слід відзначити, що починаючи з середини 80-х рр. частка жінок у парламенті Норвегії становить більше 40%. Жінки очолюють найбільші партії (наприклад Християнську народну, Соціалістичну ліву). У 1993 р. у Норвегії вперше посаду єпископа обійняла жінка [9].

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Уряд Норвегії здійснює функції виконавчої влади, якими є винесення законопроектів і проектів бюджету на обговорення в Стортинг (Норвезький національний парламент) і реалізація рішень Стортингу через діяльність міністерств. Уряд формується Стортингом та очолюється Прем'єр-міністром. Формально король доручає лідируючій партії формування уряду або працездатної коаліції.

Урядові рішення формально приймаються королем на Державній раді (при схваленні як королем, так і Державною радою) кожен п'ятницю. Усі королівські декрети повинні бути підписані королем, а також завірені підписом Прем'єр-міністра.

Але у норвезького уряду, особливо у глави Кабінету міністрів, набагато менше повноважень (як формально, так і практично), ніж в інших західних країнах. Згідно з традицією Прем'єр-міністр, міністр закордонних справ і міністр фінансів є найвищими чинами в уряді.

Зі збільшенням кількості державних завдань функції законодавчої влади все частіше виконувалися урядом і далі, за ланцюжком, окремими міністерствами. Кожен міністр є політичним главою свого відомства. Найтісніше з міністрами взаємодіють призначені Держсекретарі, чия посада схожа з посадою заступника міністра і політичного радника [10].

5.2. Глава держави і державне управління

Виконавчою владою наділені король або королева, якщо вона успадкувала корону відповідно до пунктів ст. 6 або ст. 7 або ст. 48 конституції Норвегії. Королева має всі права і обов'язки, якими відповідно до конституції та законів держави має король.

Король повинен завжди сповідувати євангельсько-лютеранську релігію, підтримувати і захищати її.

Особа короля священна, і він не може бути засуджений або обвинувачений. Король відповідальний перед Радою.

Граничний вік короля встановлюється законом.

При досягненні зазначеного віку він повинен публічно скласти повноваження.

Король повинен залишатися на території Королівства і не може без згоди Стортингу перебувати поза його межами понад 6 місяців поспіль. В іншому випадку він позбавляється права на корону.

Король не може приймати іншу корону чи уряд без згоди Стортингу, для чого потрібно дві третини голосів його складу.

Король самостійно обирає Державну раду з норвезьких підданих, наділених правом голосу. Ця Рада має складатися з Прем'єр-міністра і принаймні семи інших членів.

Більше половини членів Державної ради повинні сповідувати офіційну релігію держави.

Король розподіляє обов'язки серед членів Державної ради на свій розсуд. За непередбачуваних обставин крім звичайних членів Державної ради король може призначити будь-якого іншого норвезького підданого, крім членів Стортингу, засідати в Державній раді.

Чоловік і дружина, батьки і діти або два представники роду одного і того самого покоління не можуть одночасно засідати в Державній раді.

Під час своїх поїздок у межах Королівства король може делегувати управління Королівством Державній раді. Державна рада керує від імені короля і на його користь. Державна рада має неухильно дотримуватися положень чинної конституції, так само як і спеціальних вказівок короля, які той має право давати на підтримку конституції.

Рішення Державної ради приймаються більшістю голосів. У разі рівної кількості голосів Прем'єр-міністр або за його відсутності - найголовніший член Державної ради серед присутніх володіє двома голосами.

Державна рада представляє звіт королю про прийняті рішення.

Для надання сприяння членам Державної ради король має право призначити Державного секретаря, повноваження якого лежать поза компетенцією Державної ради. Кожен Державний секретар зобов'язаний діяти на користь і за вказівкою того члена Державної ради, до якого він прикріплений.

Король здійснює нагляд за всіма громадськими церковними службами та богослужіннями, усіма зборами і сходами, що стосуються питань релігії, і гарантує, що всі громадські викладачі релігії слідують запропонованим їм нормам.

Король має право видавати і скасовувати ордонанси щодо питань комерції, митних тарифів, усього економічного сектору і поліції; це, проте, не повинно суперечити конституції або законам, прийнятим Стортингом. Такі ордонанси мають тимчасовий характер аж до наступних зборів Стортингу.

Король після консультацій з Державною радою робить призначення на всі вищі цивільні, духовні і військові посади. До призначення такі особи повинні скласти присягу, або, якщо відповідно до закону вони звільнені від цього, - урочисто оголосити про покору і відданість конституції і королю. Вищі посадові особи, які не є норвежцями за національністю, можуть бути згідно із законом звільнені від цього обов'язку. Королівські принци не можуть займати вищі цивільні посади.

Прем'єр-міністр та інші члени Державної ради, а також Державний секретар можуть бути звільнені королем без яких-небудь судових рішень у разі, якщо король почув думку Державної ради з цього приводу. Таке саме правило застосовується і до вищих цивільних посадових осіб уряду або дипломатичних і консульських служб, осіб, які обіймали найвищі духовні посади, командуючих полками або іншими військовими формуваннями, командирів фортів і військових кораблів. Питання про надання пенсій звільненим за цим правилом особам вирішується найближчим засіданням Стортингу. До цього часу вони продовжують отримувати платню в розмірі 2/3 від їх попередньої заробітної плати.

Повноваження інших посадових осіб за поданням короля можуть бути лише призупинені. У цьому випадку питання про їх винуватість має бути без зволікання розглянуте судом.

Усі посадові особи без попереднього рішення суду звільняються зі своєї посади з досягненням встановленого законом віку.

Король є Верховним головнокомандувачем сухопутних і морських військових сил Королівства. Чисельність військових сил Королівства не може бути збільшена або скорочена без згоди Стортингу. Стортинг дає згоду на використання військових сил Королівства за межами Норвегії, а також на залучення іноземних військових сил на території Королівства, за винятком випадків, коли таке залучення направлено на відбиття нападу на країну.

Король має право скликати військо для участі у військових діях із захисту Королівства. Королю також належить право укладати мир, укладати і денонсувати угоди, призначати і відкликати глав дипломатичних місій.

Угоди з особливо важливих питань і у всіх випадках, у справах для яких згідно з конституцією необхідно прийняття нового закону або рішення Стортингу, набувають чинності після схвалення Стортингом.

Усі члени Державної ради зобов'язані відвідувати її засідання. Рішення Державної ради може бути прийняте не менш ніж половиною його членів.

Член Державної ради, який не сповідує офіційну релігію, не може брати участі в засіданнях з питань щодо державної церкви.

Пропозиції щодо призначення на вищі пости міністерств (і з інших важливих питань) повинні бути представлені до Державної ради тим її членом, який представляє дане міністерство. Рішення з питань, що належать до відання військового командування (в рамках, визначених королем), можуть не обговорюватися в Державній раді.

Якщо член Державної ради законно усунений від участі в засіданнях і представлення питань свого відомства (міністерства), король має право для цих цілей тимчасово призначити іншу особу.

Якщо від участі в засіданнях усунена половина членів Державної ради, недостатня їх кількість має призначатися для роботи в Державній раді на тимчасовій основі.

На всіх засіданнях Державної ради ведеться протокол. Відомості з дипломатичних і військових питань, які Державна рада вважатиме секретними, вносяться в спеціальний протокол.

Кожен член Державної ради має право вільно і відкрито висловлювати свою думку, яку король зобов'язаний вислухати. Однак королю належить право ухвалювати рішення на власний розсуд.

Кожен член Державної ради, який вважає, що рішення короля суперечать формі правління чи законам Королівства або ж завдає шкоди Королівству, зобов'язаний скласти протест проти такого рішення і вимагати внесення його особливої думки до протоколу засідання. Якщо особа не скористалася цим правом, вважається, що вона було згодна з королем. У цьому випадку вона відповідає за наступні рішення і може бути притягнута Одельстингом до відповідальності перед Судом імпічменту.

Усі прийняті королем рішення для набуття чинності вимагають підпису. Рішення з питань військового командування повинні бути підписані особою, яка представила питання. Інші рішення підписуються Прем'єр-міністром, або, в разі його відсутності, - іншим вищим членом Державної ради.

Рішення, прийняті урядом під час відсутності короля, повинні бути підписані від його імені в Державній раді.

Король має робити розпорядження щодо титулів для тих осіб, які вправі успадкувати корону.

У тому випадку, якщо король перебуває поза межами Королівства (за винятком випадків, коли він виконує обов'язки Верховного Головнокомандуючого) або хворий і не може відвідувати засідання уряду, спадкоємець, наділений правом на Трон, має керувати урядом як тимчасовий виконавець королівських повноважень. Для здійснення цього права спадкоємець має досягти повноліття. В інших випадках Королівством керує Державна рада.

У разі, якщо королівська лінія перервалася і не існує жодного спадкоємця Трону, новий король або королева обирається Стортингом. До цього часу виконавча влада здійснюється відповідно до ст. 40 конституції [11].

5.3. Уряд і державне управління

Прем'єр-міністр Норвегії, державний міністр Норвегії - глава уряду в Норвегії, який здійснює виконавчу владу. Призначається королем, звичайно будучи лідером партії, яка має найбільшу фракцію в Стортингу [12].

Положення Прем'єр-міністра, голови уряду Норвегії, асигноване члену парламенту, який може отримати підтримку парламентської більшості, зазвичай це чинний лідер найбільшої політичної партії або який має більшу підтримку коаліції сторін. Проте Норвегією часто керували уряди меншості. Прем'єр-міністра призначає кабінет, який традиційно складається з членів тієї ж самої політичної партії в Стортингу, якому вони звітують, і як такий формує виконавчий уряд і здійснює владу, яка надається їм конституцією. Щоб сформувати уряд, більшість кабінету повинна належати церкві Норвегії. Сьогодні це принаймні 10 з 17 міністерств. Це розпалило

тривалі дебати щодо розділення церкви і держави. Чинний Прем'єр-міністр - Йенс Столтенберг, лідер Трудової партії [13].

Уряд несе колективну відповідальність за проведену політику, хоча кожен міністр має право публічно висловлювати незгоду з того чи іншого питання. Члени Кабінету міністрів затверджуються партією більшості або коаліцією в парламенті - Стортингу. Вони можуть брати участь у парламентських дебатах, але не мають права голосу. Пості державних службовців надаються після проходження конкурсних іспитів [14].

5.4. Міністерства (відомства)

Міністерства функціонують за принципом суворої ієрархії. На адміністративному рівні начальником є генеральний секретар, за ним, на рівні департаменту, генеральний директор (*ekspedisjonssjef*), далі, на рівні відділу, помічник генерального директора (*avdelingsdirektør*), далі, на рівні відділу, слідує заступник помічника генерального директора (*underdirektør*), потім - начальник відділу (*byråsjef*) і, відповідно, цивільні служби, де присутні посади радників, виконавчих начальників і духовних осіб.

З 1 січня 2010 р. змінилася структура міністерств, з'явилися три нових: Міністерство праці, Міністерство у справах дітей, рівноправності і соціальної включеності і Міністерство оновлення та у справах церкви.

Нове Міністерство праці складається з існуючого Міністерства праці та соціальної включеності, за винятком департаменту у справах мігрантів, який переходить у відання Міністерства юстиції і поліції, департаменту інтеграції та різноманіття, який переводиться в нове Міністерство у справах дітей, рівноправності і соціальної включеності, і департаменту політики щодо саамів і національних меншин, який переводиться в нове Міністерство у справах адміністрації, реформи та у справах церкви.

Склад уряду:

Прем'єр-міністр - Йенс Столтенберг, Трудова партія;
Міністерство фінансів - Сигбьорн Йонсен, Трудова партія;
Міністерство праці - Ханне Бьурстрьом, Трудова партія;
Міністерство у справах адміністрації, реформи та у справах церкви - Рігмур Осруд, Трудова партія;
Міністерство закордонних справ - Юнас Гар Стьоре, Трудова партія;
Міністерство юстиції і поліції - Кнут Стурбергет;
Міністерство торгівлі і промисловості - Тронд Гіске, Трудова партія;
Міністерство культури - Аннікен Хютфельт, Трудова партія;
Міністерство оборони - Греете Фарему, Трудова партія;
Міністерство охорони здоров'я - Анне-Грете Стрьом-Ерихсен, Трудова партія;
Міністерство координації діяльності Карл Ерік Шьот-Педерсен, Трудова партія;
Міністерство риболовства і у справах прибережних зон - Лісбет Берг-Хансен, Трудова партія;
Міністерство транспорту і зв'язку - Магнхільд Мельтвейт Клеппа, Партія центру;
Міністерство продовольства і сільського господарства - Ларс Педер Брекк, Партія центру;
Міністерство місцевого врядування і регіонального розвитку - Лів Сігне Наварсете, Партія центру;
Міністерство нафти і енергетики - Тер'є Ріс-Юхансен, Партія центру;
Міністерство знань - Крістін Халворсен, Соціалістична ліва партія;
Міністерство освіти і науки - Тора Осланд, Соціалістична ліва партія;
Міністерство з охорони середовища - Ерік Сульхейм, Соціалістична ліва партія;
Міністерство у справах дітей, рівноправності і соціальної включеності - Еудюн Лісбаккен, Соціалістична ліва партія [15; 16].

6. Судова влада в системі державного управління

Систему загальних судів у Норвегії очолює заснований у XVII ст. Верховний суд, який складається з голови (за традицією він називається юстиціарієм) і 17 суддів, які входять в одну

з двох палат. Він розглядає як остання інстанція скарги на рішення і вироки судів нижчого рівня в цивільних (у колегіях з трьох суддів) і кримінальних (у колегіях з п'яти суддів) справах. При цьому під час розгляду цивільної справи Верховний суд може розглядати всі фактичні і юридичні його аспекти, а кримінальної - лише питання, пов'язані із застосуванням права, характером покарання та процесуальним порушенням, допущеним у судах нижчого рівня.

Оскільки Верховний суд не заслуховує усних пояснень і свідчень сторін або свідків, він, як правило, уникає оцінки фактичних обставин справи інакше, ніж це було зроблено судами нижчого рівня.

6.1. Судові органи

У складі Верховного суду функціонує Спеціальний контрольний апеляційний комітет (у складі трьох суддів, які призначаються головою Верховного суду). Він попередньо розглядає всі скарги на рішення судів нижчого рівня і володіє широкими повноваженнями. Комітет має право не допустити до розгляду у Верховному суді скарг явно необґрунтованих або з сумою позову нижче 12 тис. крон, якщо не знайде підстав зробити виняток. Він може також відхилити скарги у цивільних справах, керуючись деякими іншими міркуваннями. Водночас за певних обставин комітет може дозволити, щоб скарга на рішення окружного або міського суду в цивільній справі була спрямована, оминаючи інші інстанції, безпосередньо до Верховного суду. У кримінальних справах комітет має право самостійно скасувати винесений судом нижчого рівня вирок або змінити його на користь засудженого.

Суди провінцій діють у п'яти найбільших містах країни - Осло, Скіне, Бергені, Тронхеймі і Тромсе. Вони виконують функції апеляційної інстанції у цивільних і кримінальних справах, а також суду першої інстанції за певною категорією кримінальних справ. Суди провінцій у колегіях з трьох суддів розглядають скарги на рішення у цивільних справах, винесених окружними та міськими судами, якщо сума позову становить не менше 2 тис. крон. За клопотанням однієї зі сторін або за рішенням самого суду до його складу можуть бути додатково включені двоє або четверо непрофесійних суддів. Для розгляду справ, пов'язаних з торгівлею та мореплавством, до засідань суду можуть залучатися непрофесійні судді, які володіють спеціальними знаннями.

Вироки у кримінальних справах, винесені міськими чи окружними судами, можуть бути оскаржені в суді провінції тільки з питання про визнання підсудного винним і підлягають новому розгляду по суті. У першій інстанції суд провінції розглядає кримінальні справи про злочини, з яких загрожує покарання суворіше, ніж п'ять років позбавлення волі, а також може розглянути справу про менш тяжкий злочин, якщо про це клопочуть органи обвинувачення. Кримінальні справи розглядаються трьома професійними суддями і окремим журі з 10 присяжних (для винесення вердикту про винуватість потрібні голоси не менше 7 присяжних).

Окружні та міські суди (їх близько 100 у країні) є центральною ланкою судової системи, вони розглядають основну масу цивільних і кримінальних справ. Цим судам підсудні по першій інстанції всі цивільні справи, крім тих, що перебувають у компетенції деяких спеціальних судів. Справи в них розглядає суддя, як правило, одноосібно або на вимогу сторін спільно з двома непрофесійними суддями, які користуються однаковими з ним правами (такий склад суду обов'язковий при розгляді суперечок, пов'язаних з мореплавством і нерухомістю). У деяких випадках для розгляду складних цивільних справ за рішенням суду провінції утворюється колегія з трьох професійних суддів. Прийнята в Норвегії судова процедура вимагає, щоб перед зверненням до суду, в усякому разі з більшості цивільних справ, була зроблена спроба примирення сторін шляхом розгляду справи в погоджувальній раді (з трьох членів), що утворюється при кожному муніципалітеті (члени цих рад, які обираються на чотири роки, як правило, не юристи). Угода, досягнута в результаті такого попереднього розгляду, набуває чинності судового рішення, але за деяких обставин може бути оскаржена в суді. Проте позови, звернені до держави чи муніципальної влади, суперечки про майно подружжя, справи про встановлення батьківства, з питань патентів і деякі інші розгляду в погоджувальній раді не підлягають.

Окружні та міські суди розглядають у першій інстанції всі кримінальні справи, за винятком тих, що входять до компетенції суду провінції. Вони розбирають справи про всі крадіжки, шахрайство та інші майнові злочини, а також про правопорушення неповнолітніх у віці до 18

років. Кримінальні справи розглядаються колегією у складі одного професійного і двох непрофесійних суддів. Одноосібно судді вирішують питання про віддання до суду, а також розбирають справи про проступки.

Поряд із загальними судами в Норвегії є спеціальні суди, які функціонують в різних областях. До їх числа входять суди з питань публічного управління майном із досить своєрідною ієрархією суддів, що розглядають справи про управління майном подружжя, що розлучається, померлих, банкрутів та ін. Цивільні і кримінальні справи з питань, пов'язаних з рибальством, підлягають розгляду у створених з цією метою спеціальних судах. Є суди у справах про опіку, суди у житлових справах, де розглядаються спори про оренду будинків або квартир, та ін. Як правило, всі ці суди складаються з одного професійного і двох непрофесійних суддів, а їх рішення можуть бути оскаржені в судах провінцій або у Верховному суді.

Відповідно до Закону про трудові спори 1927 р. був створений суд із трудових справ, який виступає як апеляційна інстанція, яка працює зі скаргами на рішення щодо трудових спорів, винесених окружними та міськими судами. Його рішення, у свою чергу, можуть бути оскаржені до Верховного суду. Разом із професійними суддями до його складу призначаються представники об'єднань підприємців та профспілок. У 1952 р. у доповнення до нього в Осло був створений спеціальний суд із трудових конфліктів, покликаний попереджати страйки і бойкоти (вони можуть відбутися лише після закінчення слухання справи в цьому суді). Цей суд формується на тих самих підставах, що і суд з трудових справ.

Особливе місце в системі судових установ Норвегії займає суд імпичменту, який розглядає як перша і єдина інстанція звинувачення у злочинних зловживаннях, висунені проти членів уряду, парламенту чи Верховного суду. До його складу входять 10 членів другої палати парламенту і п'ять членів Верховного суду. Скликається він з перервами іноді часом у кілька десятиліть.

Суди адміністративної юстиції в Норвегії відсутні, але судова практика виробила неписане правило, згідно з яким загальні суди можуть приймати до розгляду скарги на рішення будь-яких адміністративних органів, у тому числі уряду і корони. Лише деякі судові функції виконує Суд державного страхування, що приймає скарги на рішення відповідних державних органів.

З 1962 р. в Норвегії введено посаду омбудсмена, який обирається парламентом на чотири роки і покликаний розслідувати за скаргами громадян або за власною ініціативою всі випадки "несправедливості" стосовно громадян з боку центральної і місцевої влади або окремих цивільних службовців. Омбудсмен не має право скасовувати рішення адміністративних органів, однак на практиці його негативні висновки призводять до їх скасування.

Призначення на суддівські посади в загальні суди і в більшість спеціальних судів виконуються королем за поданням міністра юстиції довічно, але з обов'язковим виходом на пенсію після досягнення 70 років. Для заняття суддівської посади потрібні складання відповідних іспитів з юридичних дисциплін у системі цивільної служби, наявність певного досвіду роботи (адвоката, прокурора, судді нижчого суду) і досягнення 30-річного (Верховний суд) або 25-річного віку. На практиці середній вік вперше призначуваних на посаду судді за останні десятиліття становив 45 років, до Верховного суду - ще вище. Непрофесійні судді відбираються суддею для розгляду конкретної справи із загального списку осіб, які обираються з цією метою відповідною муніципальною радою кожні чотири роки.

6.2. Здійснення судової влади

Розслідування кримінальних справ проводиться, як правило, поліцією. Поліцейські начальники вправі обмежитися, якщо мова йде про проступок, за який загрожує штраф або позбавлення волі на строк до трьох місяців, офіційним "застереженням" або призначенням штрафу без передачі справи до суду. У цьому випадку обвинувачений може відмовитися від сплати штрафу і вимагати судового розгляду. Кримінальне переслідування в суді здійснюють за зазначеною категорією справ поліцейські службовці, з більш серйозних справ - окружні прокурори ("державні адвокати"), які володіють повноваженнями обмежитися "застереженням", призначенням штрафу або відстрочити пред'явлення обвинувачення при дотриманні особою певних умов. Окружні прокурори здійснюють нагляд за діяльністю поліції, вони мають право давати вказівки поліцейським органам і скасовувати їх постанови.

Розслідування найбільш складних кримінальних справ, особливо тих, де обвинуваченому загрожує довічне ув'язнення, а також підтримання обвинувачення за ними здійснюється генеральним прокурором ("генеральним адвокатом"). Він спостерігає також за діяльністю окружних прокурорів.

Виконувати обов'язки захисника в кримінальній справі або представника інтересів сторін у цивільному процесі можуть лише особи, які отримали дозвіл або права адвоката від Міністерства юстиції. Для цього треба мати юридичну освіту, скласти встановлені для цивільних службовців іспити, внести певне страхове забезпечення та ін. Для виступів у суді провінції і у Верховному суді необхідно виконання відповідно ще більш жорстких вимог: отримання дозволу міністра юстиції і звання спочатку "адвоката при суді провінції", а потім "адвоката при Верховному суді". Норвезькі процесуальні правила не вимагають, щоб у цивільних справах, навіть при розгляді справи у Верховному суді, сторони були обов'язково представлені адвокатами: вони мають право самі захищати свої інтереси. Судові витрати можуть бути покладені на сторону, яка програла, або кожній зі сторін пропонується оплатити свої витрати самостійно.

Обвинувачувані в кримінальних справах мають право на безкоштовну юридичну допомогу при звинуваченні у злочині, а також якщо цього вимагають обставини конкретної справи, при звинуваченні в провині [17].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Парламент Норвегії здійснює нагляд за діяльністю державних адміністрацій. Для реалізації функції парламентського нагляду створюється Генеральна ревізійна комісія, яка підпорядковується парламенту. Вона здійснює контроль за витрачанням державних коштів відповідно до їх призначення. При формуванні системи контролю, визначенні повноважень органів контролю керуються конкретною потребою здійснення контролю у відповідній сфері [18].

Державна ревізійна комісія Норвегії (норв. *Riksrevisjonen*) є державним аудитором від уряду Норвегії і безпосередньо підпорядковується парламенту Норвегії. Вона відповідає за аудит, моніторинг і консультування усієї державної економічної діяльності, у тому числі фінансовий аудит, ефективність аудиту і корпоративне управління. Розташовану в м. Осло комісію очолює рада з п'яти генеральних аудиторів, які обираються на чотири роки. Положення комісії регулюється актом Генеральної ревізійної комісії від 1 червня 2005 р.

Генеральна комісія складається з колишніх політичних діячів. В її офісі працюють 460 співробітників, яких наймають серед економістів, юристів і соціологів [19].

8. Державна служба

Норвегія невелика унітарна, парламентська, багатопартійна держава. Приблизно 120 тис. державних службовців (у тому числі на регіональному та місцевому рівнях) є співробітниками управлінь (центрального установа), інші - звичайних органів державного управління, установ з розширеними повноваженнями й адміністративно-управлінських підприємств.

Норвезька державна служба має міцні демократичні традиції, відносно сильне почуття колективізму і егалітарні цінності, орієнтована на консенсус і має низький рівень внутрішнього конфлікту з добре розвинутою корпоративною домовленістю. Вона також є однією з держав у світі з найбільш повним і універсальним рівнем добробуту та великим державним сектором. Усі організації державної служби з юридичної точки зору є державними установами умовного міністерського спрямування і підлягає міністерському контролю. На відміну від державних підприємств, установи державної служби регулюються через державний бюджет, державний колективний договір про заробітну плату, державну пенсійну схему, Закон про свободу інформації та інші адміністративні закони.

Традиційно професійна кар'єра державних службовців обмежувалась роботою всередині одного міністерства або управління. Це змінилося в останні десятиліття. Якщо державний службовець залишає роботу в міністерстві, він, як правило, переходить до іншого міністерства. Тільки близько 10% керівних посад у центральній адміністрації історично заповнені кандидатами на

посаду ззовні, які наймаються на роботу по горизонталі влади, більшість з них за сприянням із середини апарату.

Норвегія має децентралізовану систему набору, а політика найму є більш децентралізованою і контролюється на місцевому рівні адміністративним керівництвом.

Найважливішим чинником для найму на перше місце роботи у міністерства є наявність вищої освіти. Більшість нових працівників (85-90%) приходять відразу після закінчення університету або школи післядипломного навчання [20].

9. Система професійного навчання державних службовців

Норвезька освітня політика заснована на принципі загальних рівних прав на освіту для всіх членів суспільства незалежно від їх соціокультурної належності та місця проживання. Основним завданням навчальних закладів є не лише впровадження знань і прищеплення культурних навичок, але й задоволення суспільних потреб та забезпечення загального добробуту.

Викладання в норвезьких школах орієнтоване на індивідуальний розвиток здібностей і навичок учнів. Спеціальне навчання передбачено для людей із фізичними або розумовими вадами, а також для тих, у кого внаслідок будь-яких обставин немає можливості відвідувати школу зі звичайним викладанням. У результаті зростання імміграції число учнів, що належать до мовної меншості, зростає.

Згідно з умовами, що висувуються норвезькою політикою освіти, особлива увага повинна приділятися потребам тих учнів, які належать до мовної меншості, щоб дати їм можливість отримати повну середню освіту, продовжити вищу і влаштуватися на роботу.

В обов'язки Стортингу та уряду входить визначення завдань і планування розподілу бюджетних коштів для освітнього сектору. Міністерство вищої освіти і науки - адміністративний орган, відповідальний за контроль системи освіти і реалізацію програм державної освітньої політики.

У Норвегії існує єдина шкільна система, заснована на загальному стандарті. Для контролю освітніх стандартів, встановлених урядом, був розроблений державний навчальний план.

У Норвегії обов'язкова освітня програма передбачає десятирічне навчання, тобто здобуття початкової, неповної середньої і повної середньої освіти. Завдання органів управління освітою - забезпечити доступність відповідної освіти для дітей, молоді та дорослих у всіх містах та регіонах. Місцеві органи влади несуть відповідальність за роботу початкових і неповних середніх шкіл, тоді як управління повними середніми школами здійснюється на регіональному рівні.

Система вищої освіти включає освітні програми, що проводяться в університетах та університетських інститутах. Право на проходження таких програм мають, як правило, ті, хто здобув повну середню освіту. За винятком не багатьох приватних ВНЗ, усі вищі навчальні заклади Норвегії є державними, хоча кожен ВНЗ є досить самостійним як щодо управління, так і стосовно навчання.

Державна освіта в Норвегії безкоштовна, включаючи повну середню освіту. Вартість навчання в державних ВНЗ зазвичай мінімальна. Державний позичковий фонд, заснований у 1947 р., надає студентські позики та стипендії на проживання тим, хто здобуває вищу освіту. Також можливе фінансування норвезьких студентів, бажаючих здобути повну або часткову освіту за кордоном.

Незалежні приватні школи забезпечують додаткову освіту. Директорат з проблем початкової та середньої освіти допускає створення подібних шкіл, якщо вони відповідають освітнім стандартам. Академічні програми таких незалежних шкіл повинні відповідати вимогам, встановленим на основі відповідних правил. Надійні незалежні приватні школи можуть отримати державне фінансування [21].

Норвезька система освіти приділяє велике значення наданню людям можливості здобувати нові знання та вміння протягом усього життя, з тим щоб вони могли успішно виконувати свої обов'язки в суспільстві і не відставати від постійно мінливих вимог трудового життя. Вираз "навчання протягом усього життя" має на увазі установку, згідно з якою навчання - в різних формах і в різних сферах - відбувається на всіх етапах життєвого шляху, від народження до смерті.

У 1976 р. Норвегія стала першою у світі країною, яка прийняла закон про освіту для дорослих. Програми освіти для дорослих пропонуються як у рамках офіційної освітньої системи, так і низкою добровільних організацій. Пропонуються курси навчання в різних сферах, від організації відпочинку та розваг до освіти на рівні університетів та інститутів.

Сьогодні в Норвегії існує 19 офіційно визнаних асоціацій з освіти для дорослих. У них входять понад 400 членських організацій, у тому числі політичні партії, організації робочих і службовців, різні релігійні і гуманітарні організації та групи за інтересами. У 2004 р. курси, організовані асоціаціями з освіти для дорослих, відвідували 633 тис. осіб.

Запропоновані курси охоплюють широкий спектр дисциплін на всіх освітніх рівнях; близько 309 тис. осіб займалися за програмами на рівні старшої школи, а приблизно 38 тис. - за програмами на рівні університетської та інститутської освіти.

У Норвегії досить поширене заочне навчання. Щорічно від 20 до 30 тис. студентів закінчують курси навчання, що пропонуються 30 акредитованими незалежними інститутами заочного навчання.

Завдяки розширеному використанню комп'ютерних освітніх програм і гнучких програм Інтернет-навчання заочне навчання набуває важливого значення для задоволення в майбутньому потреб Норвегії в безперервній освіті та підвищенні кваліфікації на всіх рівнях [22].

Державне управління сьогодні викладається в основних університетах і в регіональних коледжах. Навчальні заклади пропонують програми державного управління через департамент або інститут. У Норвегії не існує окремої школи чи факультету, які б спеціалізувалися в галузі державного управління. Програми з державного управління пропонують такі навчальні заклади:

- університет у м. Берген;
- університет у м. Осло;
- Норвезький університет наук і технологій (Тронхейм);
- університет у м. Тромсе;
- коледж Сонь О.Фьордан;
- агдер-коледж;
- коледж у м. Осло;
- норвезька школа менеджменту в м. Осло;
- коледж у північному Тренделазі;
- Хендмарк-коледж;
- Фіннмарк-коледж.

Державне управління як дисципліна є відносно молодою в Норвегії і не розробила свою власну теорію. Ця дисципліна значною мірою перебуває під впливом "старших" дисциплін, таких як соціологія і політологія. Його відмітною особливістю є поєднання політики й теорії організації та її емпіричної орієнтації. Державне управління в Норвегії не є нормативним предметом. Ця дисципліна не представляє найкращий спосіб організації або вирішення проблем. Курси проводяться не як дисципліни, курси або практично орієнтовані курси, а як більш-менш міждисциплінарні справи в аналізі й застосуванні різних інструментів і перспектив у галузі політики, установ або програм. Державне управління в університетах Осло, Тронхейм і Тромсе є інтегрованою частиною програм політичних наук на рівні абітурієнтів і випускників. Державне управління в деяких регіональних коледжах має ті ж самі тенденції, що й університети. Більшість коледжів акцентують свою увагу на управлінські підходи до державного управління в цілому та до органів місцевого врядування зокрема. Політичний підхід у розвитку і надання програм з державного управління в Норвегії є домінантним. Соціологія має деякий вплив, але не на такому рівні, як політичні науки. Управлінські підходи переважають у більшості регіональних коледжів [23].

Навчання державних службовців

Міністерство праці організовує навчальні програми для міністерств у Норвегії. Вісім із 16 міністерств беруть участь у програмі, розрахованій для молодих працівників. Програма розпочалась у серпні 2001 р. і має тривалість 14 місяців. Основним принципом навчання є стажування у трьох різних міністерствах. На додаток до періоду стажування організовуються шість тематичних зустрічей, які фокусуються на таких питаннях, як публічне адміністрування, економіка, відповідність законів, проблеми норвезької державної служби, управління проектами,

міжнародні реформи, особистий розвиток, такий як презентація, методи ведення переговорів, створення мережі і розвиток кар'єрних планів на майбутнє. Кожний слухач має особистого тренера на весь період навчання. Вісім стажерів набираються з державної служби, а інші десять - з різних сфер зайнятості. Основна мета започаткування програми стажування - відкриття і розвиток талановитих кандидатів. Приватні роботодавці використовують програми стажування й інші освітні можливості як стратегію для найму працівників на деякий час. Програма спрямована на людей з академічною освітою не менше чотирьох років. Слухачі мають бути віком до 35 років і їх стаж на державній службі в міністерстві має бути не меншим, ніж чотири роки [24].

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Більшість економічних реформ Норвегії мають соціальну спрямованість. Норвегія належить до числа країн з високим рівнем життя: за розміром ВВП на душу населення (у 2004 р. - 42 тис. дол. США) входить до п'ятірки провідних країн світу. З 2000 р. Норвегія утримує 1-ше місце у світі за так званим індексом людського розвитку, розробленим ООН. Усі громадяни є членами державних фондів страхового та пенсійного забезпечення, що охоплюють надання медичної допомоги, отримання пенсії по старості та інвалідності, а також інших видів допомоги.

Велика увага приділяється поліпшенню умов життя сімей, які мають дітей. На додаток до дитячого страхування існує всеосяжний і гнучкий порядок надання відпусток у зв'язку з народженням дитини.

Норвегія традиційно характеризується рівномірно розподіленою серед її населення власністю і протягом багатьох років залишається відносно однорідним суспільством. Так, співвідношення між найвищим і мінімальним рівнями оплати праці становить 2:1 (найбільш високооплачувана категорія працюючих - робітники-нафтовики - у середньому 310 тис. крон на рік, найменший заробіток - у середньому 160 тис. крон у рік - у працівників сфери обслуговування). У середньому норвезькі робітники і службовці отримують близько 215 тис. крон на рік [25].

Реформами і модернізацією у сфері публічного адміністрування займається Міністерство у справах адміністрації, реформи та у справах церкви, а саме один з його департаментів. Департамент політики ІКТ (інформації, комунікації і технологій) і реформи у публічному секторі несе велику відповідальність у Міністерстві за управління і модернізацію у публічному секторі, а також за політику ІКТ і нагляд за Агенцією з публічного менеджменту та е-врядування.

Департамент складається з кількох секцій:

Сектор публічної реформи та електронного врядування

Координація зусиль уряду з реформування та відновлення державного сектору. Орієнтація на користувача, комунікаційна політика, участь користувачів, спрощення процедур, правил і положень, національні опитування користувачів; розвиток та координація роботи з е-врядування; принципи для ІКТ політики (ІКТ побудови) і загальних компонентів ІКТ у державному управлінні; електронна взаємодія, наприклад адміністративні стандарти та політика програмного забезпечення; регулювання електронних комунікацій; контроль за Агенцією з публічного менеджменту та електронне врядування.

ІКТ у суспільстві

Відповідальність за розробку стратегії і політики щодо використання ІКТ у суспільстві, зокрема: координація урядової політики ІКТ; інфраструктура для управління й аутентифікації особистості, в тому числі електронні посвідчення та підпис; соціальні наслідки ІКТ, у тому числі цифрових технологій, універсального дизайну та захисту приватного життя; безпека ІКТ і уразливість у суспільстві; інфраструктура для електронної комунікації, у тому числі політика широкого діапазону; інформаційна економіка і соціально-економічний вплив ІКТ, у тому числі реалізація прибутків ІКТ інвестицій у приватному і публічному секторах; підвищення свідомості та політичних наслідків для поширення ІКТ у суспільстві, сталого розвитку ІКТ; статистика, факти та аналіз основ інформаційного суспільства.

Адміністративна політика

Найвища відповідальність за політику державного управління, у тому числі урядове використання організаційних структур та інших інструментів контролю. Серед інших завдань - вибір організаційної структури, реорганізація і вибір інших інструментів для ефективного до-

сягнення цілей, а також північне та міжнародне співробітництво з питань політики державного управління. Відповідальність за ряд нормативних актів, правил і інструкцій у системі державного управління.

Економічний аналіз

Соціально-економічні та інші факти засновані на аналізі сектору державного управління та використання ресурсів у публічному секторі. Особлива відповідальність сектору полягає в тому, що попит на з'ясування економічних наслідків досить високий. Додаткові завдання, пов'язані з ефективністю досліджень, системи для вимірювання та оцінки ресурсів, послуг і результатів у державній системі (StatRes), зусиль щодо більш ефективного забезпечення державного сектору (структурні зусилля тощо), міжнародні дослідження (у країнах ОЕСР і т.ін.), регулювання зусиль/політики, спільно з міністерськими професійними панелями для соціально-економічних аналізів [26].

У зв'язку з початком адміністративної програми Бондевік II для модернізації, підвищення ефективності і спрощення у державному секторі, Міністерство праці вирішило в 2002 р. організувати програму для топ-керівників центральних органів влади. Цільова група для програми складалася з генеральних директорів у міністерствах, вищого керівництва адміністративних установ і губернаторів. Загалом 160 керівників взяли участь у роботі чотирьох груп, які були створені. Кожна група мала чотириденні сесії. Програма проходила з березня 2003 р. по 2004 р. Головні теми були однаковими для всіх чотирьох груп. Проте перші дві групи зосередили більше уваги на послугах, орієнтованих на користувачів, а інші дві - на здійсненні повноважень.

Метою програми для вищого керівництва було проведення форуму щодо обміну думками і досвідом для допомоги встановленню і обговоренню тем, які включені в процес модернізації. Було також призначено створити спільні критерії, мову і мережу керівників для того, щоб активізувати державне управління для центральних органів влади. Програма для вищих керівників мала тематичну і професійну спрямованість, яка лише непрямо торкалась розвитку особистості окремого учасника і питань лідерства. Більшість міністерств, державних агенцій і підприємств уже запустили свої програми індивідуально і командно орієнтовані на виконавчий розвиток.

Кожна сесія супроводжувалась лекціями експертів, які доповідали про розвиток досліджень у своїх відповідних галузях знань, і двох керівників вищого рівня, які розповідали про свій досвід від процесу модернізації, в якому вони брали участь. Лекції доповнювались обговоренням групи про попередній досвід. Кожен учасник готував презентацію з трьох проектів модернізації, які вони впровадили або перебували в процесі впровадження, потім ці проекти обговорювались з іншими членами групи.

Процес модернізації Норвегії передбачає діяльність, орієнтовану на користувача, спрощеність і ефективність шляхом делегування і децентралізації. Цей процес тривав більш-менш безперервно з початку 1980 рр.

Модернізація супроводжується обговоренням найважливіших проблем і найбільш доцільних рішень. Ця тема потрапляє у зону між суб'єктом і політикою. Більш того, це можна розглядати з політичної і технічної точок зору. Норвегія дуже різноманітна і складна держава. Виклики різняться один від одного в кожному секторі і досвід однієї сфери не завжди можна перенести в іншу. Водночас держава стикається зі спільною проблемою в усіх секторах. Потреба в модернізації і спрощенні тісно пов'язана із запевненням у тому, що держава послідовно захищає інтереси громадян ефективно і просто, як це можливо, оскільки ці інтереси виражаються у попиті користувачів на послуги, політичні рішення про цивільні права та обов'язки та необхідність урахування важливих соціальних факторів.

Як зазначалось раніше, діяльність зі створення більш зручної для населення - користувачів державних послуг - спрощеності і ефективності діяльності шляхом делегування і децентралізації відбувалась протягом кількох десятиліть. Багато проектів було впроваджено в дію.

- t *Збільшення уваги до користувачів*, гарантії на послуги, вільний вибір для користувачів, оцінка користувачів, опитування задоволеності користувачів, реорганізація відділу реєстрації та обслуговування для забезпечення більш рівномірного контакту з користувачем, електронні інтерфейси як система подання декларацій про доходи і нові схеми для подачі скарг;

- t *нові структури фінансування* з урахуванням результатів і діяльності, заснованих на фінансуванні, фінансування на одиницю продукції і розрахунку загальних витрат;
- t *вплив конкуренції*, наприклад створення внутрішніх ринків, де внутрішні постачальники повинні конкурувати з незалежними, аутсорсинг, бенчмаркінг і моделі замовник/постачальник;
- t *нові форми управління*, заміна прямих наказів на непрямі рамкові умови, корпоративне управління і управління за контрактом;
- t *орієнтація на ринок і реорганізація підпорядкованих підрозділів*, реорганізація наглядових функцій, реорганізація управлінь, створення нових підрозділів, формування приватних компаній, запровадження "незалежних адміністративних агенцій", які шляхом спеціальних статутних положень обмежують право міністра давати доручення;
- t *спрощення законодавства та нормативних актів*, наприклад через поправки, які розширюють місцеву свободу дій для підприємств на основі децентралізації та делегування, і поправки, що спрощують правила для громадян та промисловості;
- t *внутрішня реорганізація в рамках даного суб'єкта*, наприклад шляхом введення команд, які співпрацюють між підрозділами, делегування повноважень і відповідальності співробітникам, використання альтернативних систем оплати праці або переміщення всіх чи частини підприємств.

З початком 1980-х рр. зі зміною норвезького уряду були розпочаті програми з реформування державного сектору. Програми мали різні назви: модернізація, спрощення та активізація. Існували різні ідеї про те, які завдання повинні бути пріоритетними і які інструменти можуть бути найбільш доцільними. Загальними намірами були запевнення в тому, що державний сектор задовольняє потреби користувачів, наскільки це можливо, що бажана якість досягається без додаткових витрат, що адміністративні процедури і послуги надаються швидко і таким чином, що демонструє повагу до користувачів, і що організація робить їх максимально зручними для користувачів, щоб останні співпрацювали з державним сектором.

У 1990 р. управління цілями і продуктивністю було введено в державну адміністрацію. Метою було часткове спрощення системи державного управління і сприяння децентралізації та делегуванню. Службова декларація вимог була введена у 2000 р. Вона була призначена для спрощення процедури для користувачів за рахунок скорочення часу обробки і полегшення вільного доступу до державних послуг.

Державне управління Норвегії стало предметом реформи і коректив пропорційно зі зміною політичних тенденцій і соціальних завдань. Норвегія зосередилась на користувачеві, підвищенні ефективності і спрощенні.

1. Користувач

Державне управління має більш відповідально ставитися до потреб його користувачів. Це стосується політиків, які потребують зважених порад для прийняття рішень, населення і підприємств, які прагнуть високої якості послуг з урахуванням їх потреб, а також громадян, чий потреби у верховенстві закону, громадському порядку та інших базових соціальних послугах повинні бути неодмінно враховані. Все більше користувачів здобувають вищу освіту і стають більш освіченими щодо своїх прав, активну допомогу надають засоби масової інформації, які пильнують, щоб державний сектор обслуговував потреби широкої громадськості і виконував свої обов'язки законним чином. Наявність соціального забезпечення часто створює свій власний попит.

2. Підвищення ефективності

Державні ресурси в умовах все більш обмеженого фінансування мають використовуватися більш ефективно. Підвищення ефективності включає в себе забезпечення того, що бажана якість забезпечується при мінімально можливих витратах. Оскільки сфера застосування державного сектору розширюється, й все більше ресурсів пов'язані з раніше прийнятими рішеннями та встановленими законом правами, забезпечити фінансування для нових завдань досить складно. Багато послуг, які пропонує державний сектор, є досить трудомісткими і складними. Для більш ефективного їх виконання без небажаного зменшення рівня їх якості, як у випадку з

охороною здоров'я і соціальним забезпеченням, потрібні додаткові джерела фінансування. Оскільки вимоги щодо добробуту зростають, державний сектор потребує непропорційно високого відсотка робочої сили.

3. Спрощення

Публічне адміністрування має бути більш доступним і прозорим. Історична роль держави як ініціатора політичних рішень і адміністратора асигнувань забезпечувалася на рівні централізованих рішень і нормативно-правового регулювання. Різні урядові установи були створені для вирішення різних секторальних питань. Це сприяло забезпеченню чіткого розподілу відповідальності. Виробництво послуг, на рахунок яких припадає зростаюча частка діяльності державного сектору порівняно з адміністративними завданнями, регулюється на великій відстані. Це може ускладнити процес адаптування послуг до безлічі потреб і побажань користувачів.

Децентралізація, делегування і ринкова орієнтація

Інструменти для досягнення цілей модернізації відрізняються від одного державного сектору до іншого. Акцент, пов'язаний із ними, також змінюється залежно від політичної точки зору. Хоча існують розбіжності щодо того, які сфери піддаються впливу конкуренції і ринкових сил, чи існує консенсус у тому, що певний ступінь децентралізації, делегування і ринкової орієнтації необхідний для модернізації. Місцева автономія потребує адаптації змін і рішень різноманітних державних підприємств, а також використання місцевих ініціатив та компетенцій. Різноманітні практичні рішення часто застосовуються на місцевому рівні для запровадження змін, які могли б не відбуватися через розбіжності принципів і конфліктів інтересів, якщо одна загальна модель була розроблена централізовано. Яскравим прикладом цього є координація норвезького управління праці Aetat Національної служби зі страхування і державних програм допомоги муніципалітетів. Хоча і є загальна думка про важливість поліпшення координації, спроби розробити нову організаційну модель були дуже довготривалими і характеризувалися значними розбіжностями. Результатом стало прийняття цілого ряду рішень, які були адаптовані до місцевих умов, що поставило все на свої місця. Це доводить, що модернізація має багато чого навчити, а саме більш ефективного використання місцевих ініціатив та компетенцій.

Традиційно модернізація була обмежена у внесенні змін щодо розробки системи державного управління і здійснила тільки скромну спробу змінити взаємодію між державним управлінням та політичною системою.

11. Функціонування системи державного управління Королівства Норвегія: актуальність для України

Перші історичні згадки про україно-норвезькі контакти датуються початком державотворчої діяльності норвежців. Відомо про перебування варязьких конунгів на службі в київських князів, зокрема Магнуса Доброго та Гаральда Суворого, які згодом стали королями Норвегії. Дружиною Гаральда Суворого була донька Ярослава Мудрого Єлизавета (у норвезьких сагах згадується як Еллісів чи Еллісів Ярославна), і цей династійний шлюб - в умовах жорсткої боротьби за норвезький престол - був вигідний насамперед для легітимації Гаральда як короля, що свідчить про експорт монарших традицій у цей період двосторонніх контактів.

Згодом перебування України в складі великих імперій - а тут слід наголосити на певній спорідненості історичної долі України та Норвегії - зумовило відсутність як і неможливість прямих двосторонніх відносин. Проте в період боротьби за власну незалежність від Швеції норвезька громадськість звертала свій погляд і на становище українців у складі Росії. Так, у 1904-1907 рр. у журналі "Ruthenische Revue" з'явилася дві статті Б.Б'єрнсона, письменника і видатного культурного діяча, автора гімну Норвегії, - "Про заборону української мови" та "Русини", в яких автор полемізує з приводу утиску української культури в Російській імперії та відстоює право українців (русинів) на етнічну самоідентифікацію. А 1905 р. у норвезькому журналі "Samtiden" вийшла друком стаття Й.Левланда, першого міністра закордонних справ Норвегії та голови Норвезького нобелівського комітету, в якій було викладено історію українського народу в контексті самовизначення української нації.

Слід зазначити, що Норвегія не визнала уряд УНР. Водночас наголосимо, що саме в цей період Норвегія проводила консультації з великими державами в рамках Паризької мирної конференції щодо визнання за нею суверенітету над архіпелагом Шпіцберген, а тому очевидно, що визнання уряду УНР могло б ослабити переговорні позиції Норвегії й не відповідало "прагматичним" принципам її зовнішньополітичного курсу. Тому окремого посольства УНР у період 1917-1920 рр. у Норвегії не було, хоча Посольство УНР в Швеції відповідало і за норвезький вектор політики новоствореної держави. У радянський період зовнішнє відомство Королівства Норвегія в контактах з СРСР зосередилося майже виключно на політиці "примирення" з Москвою поза офіційним курсом НАТО, роками намагаючись підтримувати діалог з метою розмежування кордону з Росією в Баренцевому морі та забезпечення національних інтересів у районі Крайньої Півночі.

Розвиток повноцінних двосторонніх відносин між Норвегією та Україною розпочався із визнанням урядом Норвегії незалежності України, що відбулося 24 грудня 1991 р., а також із відкриттям 1992 р. Посольства Королівства Норвегія в Києві. За майже 20-річну історію новітніх двосторонніх відносин відбулася низка офіційних зустрічей, у тому числі візит міністрів закордонних справ Норвегії в Україну (1992, 2000, 2006 рр.), міністрів закордонних справ України в Норвегію (1996, 2004 рр.), Президента Норвезького Стортингу (парламенту) в Україну (2009 р.) та ін. Причому Т.Ягланд - Генеральний Секретар Ради Європи - двічі був в Україні (спочатку як керівник зовнішньополітичного відомства Норвегії, другий раз - як очільник парламенту).

Для України насамперед цікавий норвезький досвід "обмеженої інтеграції" в ЄС та повного членства в НАТО, що передбачає оптимальне забезпечення національних інтересів країни на сучасному етапі міжнародного розвитку.

Глобальна геополітична ситуація в умовах відходу від двополюсності та переформатування центрів сили відкидає на периферію колись пріоритетні відносини за схемою "лідер" - "мала країна" - "лідер". Нова політична стратегія США та деяких інших "важковаговиків", спрямована на прямий, часом закритий, діалог з країнами-суперниками, дещо відсторонює малі держави від ланцюжка відносин між основними центрами світової політики, водночас змушує їх самостійно, часом регіонально, дбати про свої інтереси. У цьому аспекті Україні варто звернути увагу на досвід Норвегії в гармонізації свого законодавства зі стандартами ЄС разом із відстоюванням національних інтересів та програмних цілей державного управління економікою, визначенні пріоритетних напрямів розбудови останньої, щоб забезпечити максимальний вигравш внаслідок інтеграції з європейськими ринками (скажімо, енергетичним, суднобудівним тощо).

У цьому контексті слід враховувати, що Україна вже веде консультації з Норвегією про Угоду про вільну торгівлю з ЄАВТ (Європейська асоціація вільної торгівлі). Їх практична реалізація, як і сам факт подібних переговорів, може рівною мірою посилити й прискорити відповідні переговори про зону вільної торгівлі з ЄС.

Норвегія в принциповому плані підтримує курс України на євроатлантичну інтеграцію, хоч із прагматичної точки зору діалог з Росією є для неї стратегічно важливим. На початку 2009 р. міністр оборони Норвегії у своїй доповіді щодо формування нової політичної стратегії НАТО у XXI ст. наголосила, що регіон Крайньої Півночі має стати базовим у питанні забезпечення національної безпеки. Основним питанням міжнародної політики його назвали і в Політичній програмі уряду на 2009-2013 рр. Попри це Україні варто розбудовувати практичну співпрацю з Норвегією у сферах оборони та військово-технічного співробітництва, спільних навчань і тренувань миротворчих підрозділів. Саме така "м'яка інтеграція" в євроатлантичні структури гарантує як підвищення потенціалу обороноздатності України, так і покращення перспективи вступу до НАТО.

Рівною мірою Україна та Норвегія мають усі можливості для плідної співпраці як на регіональному, так і глобальному рівнях - в універсальних міжнародних організаціях.

Крім того, серед норвезької громадськості останнім часом набули значного поширення так звані "дискусійні клуби" - опрацювання нових ідей та концептуальних пропозицій інтелектуальних "мозкових" центрів, навколо яких об'єднуються політичні, ділові чи академічні кола Норвегії (передовсім столиці) й на обговореннях в яких виносяться чимало важливих політичних питань. З огляду на камерність норвезької столиці ці дискусійні клуби ("сніданки" Civita,

конференції NUPİ тощо) створюють потужні цільові впливи на формування громадської думки й на прийняття політичних рішень. У цьому зв'язку варто наголосити, що з метою активізації норвезько-українського діалогу важливим є налагодження результативної двосторонньої співпраці з неурядовими організаціями, дослідницькими установами та університетськими осередками.

З точки зору перспективності ні телекомунікаційна сфера (з огляду на обмеженість ринку і присутність на ньому достатньо великої кількості операторів), ні сфера ІТ (зважаючи на тимчасовість порівняльної переваги України в цьому секторі, що насамперед зумовлена порівняно низьким рівнем оплати праці програмістів) не займають пріоритетних позицій. Подальшого залучення норвезьких інвестицій потребують насамперед галузі, в яких Норвегія та Україна можуть досягнути значних результатів на основі вже наявних ресурсів: це суднобудування, хімічна промисловість, новітні енергозберігаючі технології.

Сфери науки, культури та освіти. Найбільш продуктивною в галузі освіти та науки є співпраця між Норвезьким інститутом міжнародних відносин НУПІ (науково-дослідна установа) та Києво-Могилянською академією. У рамках програми співробітництва проводяться спільні семінари та конференції з найактуальніших для України тем, досліджуваних науковцями обох країн. Така форма співпраці не лише стимулює розвиток науково-академічних контактів, але й пропонує арену для обміну думками та ідеями, а подеколи може володіти чималою силою впливу на громадську думку, і насамперед в Норвегії, де саме такі спеціалізовані інтелектуальні клуби наразі набули рис визначального громадського лобі. Відповідно, Україна сьогодні більше зацікавлена в "експорті" можливостей норвезьких студентів, докторантів та професорського складу ВНЗ Норвегії. Оскільки таким чином формуються реальні "групи підтримки" зовнішньополітичних прагнень України серед норвезької громадськості.

Культурні контакти між Україною та Норвегією наразі мають спорадичний характер. Більш-менш послідовно здійснюються переклади художньої літератури з норвезької мови українською завдяки грантовій підтримці культурного фонду "Норла". Українська література, театр, музика, мистецтво (передусім образотворче), кінопродукція (насамперед короткометражні та анімаційні стрічки, а також документальне кіно) тільки розпочинають свій шлях до норвезького культурного ринку. Водночас Норвегія відкрита до діалогу культур, як і Стара Європа, вона прагне оновлення, нових культурних "вливань". Тому дуже актуальними на сьогодні стають пошуки нових можливостей відкрити українські мистецькі надбання норвезькому глядачеві. Через створення "вартості" окремих українських імен на норвезькому ринку культури, взаємні обміни художніми виставками тощо підвищується питома вага й самої держави у двосторонніх відносинах.

У підсумку підкреслимо, що норвезько-українські відносини розвиваються в достатньо активному й динамічному ключі. Незважаючи на відносно невеликі розміри та кількість населення, Норвегія відіграє помітну роль на міжнародній арені. Крім того, Норвегія неодноразово підкреслювала й принципово готова до широкого співробітництва. У цьому зв'язку як зовнішньополітичне відомство України, так і ділові, наукові кола, культурні інституції та громадські організації повинні виступати з конкретними ініціативами щодо практичного наповнення двосторонніх зв'язків.

Так, наявні напрацювання в політичній сфері засвідчують, що Норвегія - партнер дії, а не гучних політичних заяв. З огляду на це слід послідовно розвивати співпрацю з норвезькою стороною, виступаючи з конкретними пропозиціями щодо різнопрофільного наповнення такого співробітництва, його матеріально-технічного забезпечення та спільних інфраструктур. Одним із можливих способів подальшої розбудови двосторонньої співпраці в практичному русі може стати організація двостороннього норвезько-українського форуму на базі новоствореної Українсько-норвезької торгової палати.

Враховуючи незбалансовану структуру зовнішньої торгівлі між Україною та Норвегією, що робить нас особливо чутливими до норвезької імпоротної продукції (це насамперед риба), Україні варто розбудовувати власне рибне господарство, яке б частково витісняло норвезький імпорту. З огляду на кількасотрічний досвід Норвегії у рибальстві, а також новітні досягнення у сфері рибного фермерства доцільно шукати можливості започаткувати двосторонній проект з вивчення норвезьких передових технологій у сфері рибного господарства.

З іншого боку, успішний приклад норвезьких інвестицій в Україні слід використати для подальшого залучення інвесторів, насамперед у суднобудування та хімічну промисловість. Окрему увагу слід приділити екологічним та інноваційним проектам Норвегії за кордоном. Зважаючи на гостру енергетичну залежність української економіки, слід працювати на впровадження норвезьких новітніх енергозберігаючих технологій як у секторі комунального господарства, так і в промисловості.

Прагматична спрямованість двосторонніх відносин гарантуватиме не лише подальше, але й стає зростання економічних показників, що безпосередньо відповідає національним інтересам обох країн. Рівною мірою їх позитивна динаміка засвідчує можливості переходу до міжрегіонального діалогу і зрештою просування взаємовигідної моделі співпраці з ЄС в рамках ЄЕЗ (Європейська економічна зона) та цільової Асоціації, поєднання потенціалів яких якраз означатиме перспективне наближення до реалізації ідеалів розширеної об'єднаної Європи [28].

У Норвегії діє виборна система місцевих органів влади. Ті, хто живуть у комуні, мають право вибирати за принципом: одна людина - один голос. Вибори в муніципальну раду, що складається з 15-16 депутатів, здійснюються за партійними списками. У Норвегії немає такої практики, коли якийсь підприємець або економічна сила прямо впливають на процес голосування. Політична та адміністративна системи дуже серйозно відділяють економічні інтереси від політичних.

Гарним відправним пунктом для успішного розвитку України є виявлення інтересів на місцевому рівні, де саме й відбувається реальний економічний та соціальний розвиток. Ефективна територіальна влада може найбільш вдало пристосуватися до місцевих особливостей і самостійно приймати важливі для регіону рішення. Якщо вона добре функціонує, то зменшується дистанція між тими, хто ухвалює рішення, і тими, хто споживає громадські послуги. Місцева демократія дає змогу громадянам брати участь у політичному житті регіону, а отже, впливати на власне повсякденне життя.

Здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні є дуже складним питанням, позаяк велика частина економічних і політичних ресурсів контролюється центральними органами влади. Можливо, для вибору найкращого варіанта реформи Україні варто проаналізувати європейські моделі управління. У будь-якій країні існують різні погляди на такі питання і шляхи їх вирішення. Найбільш раціональним рішенням є максимальне наближення органів влади до місцевих громад, де безпосередньо живуть та працюють люди.

Норвегія добре розуміється на цих проблемах і готова поділитися своїм досвідом з Україною, розглядаючи це питання в європейському контексті. Норвегія зацікавлена в тому, щоб Україна стала ефективною та економічно розвинутою, надійним партнером у європейському просторі. У цьому зв'язку дуже важливим є вибір моделі місцевого самоврядування [29].

Конституція Норвегії визначила те коло питань, які можуть регламентуватися тільки законами. По-перше, конституція надає парламенту значну фінансову владу. У конституції включені не тільки типові для інших країн права, але і ряд інших, наприклад, введення інших державних повинностей, укладення державних позик. Він приймає закони про оклади державних службовців, пенсійне забезпечення громадян, умови та форми соціального страхування. Парламент вирішує не тільки питання націоналізації власності, а й визначає принципи управління та розпорядження цією власністю. На парламент покладено функцію визначення грошової та платіжної системи. Парламент має можливість використовувати свої фінансові права, а також через підпорядковані йому державні банки і спеціальних представників у правліннях акціонерних державних компаній і приватних банків впливати на оперативну фінансову і господарську діяльність, у тому числі приватно-підприємницьку.

У 1981 р. в Норвегії консервативний уряд, який прийшов до влади, став проводити деякі "кампанії" з підвищення продуктивності та якості служби в громадському секторі. У 1986 р. консервативно-центристський уряд представив комплексну програму адміністративної реформи під назвою "Сучасна держава". Ця програма частково була прийнята під впливом реформ в інших країнах. У ній констатовалося, що громадський сектор був дуже великим і дорогим. Піддавався критиці і "корпоратистський" аспект державного управління, занадто великий вплив на процес прийняття політичних рішень зацікавлених груп. Ставилося також завдання підвищення автономії місцевих органів управління, що знайшло вираження в програмі "Експери-

мент з організації вільної комуни" в 1986 р. У 1989 р. була представлена доповідь щодо адміністративної реформи "Держава, яка організована краще", а в 1992 р. був прийнятий закон про роль експерименту в державному управлінні. Разом з тим безліч реформістських доповідей і проектів реалізувалися у вельми скромні результати.

У Норвегії, як і в інших країнах цієї групи, реформа сприяла перетворенню урядових агентств в державні підприємства, що діють за ринковими правилами. Це перетворення вважається центральним пунктом модернізації урядів скандинавських країн в цілому.

Таким чином, найважливіший результат реформ, що проводяться державами Скандинавії, полягає в тому, що реформування державного управління - це справа не тільки держави, воно вимагає широкої участі громадян, передусім, при визначенні цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними та недержавними секторами [30].

Список використаних джерел

1. Королівство Норвегія. - Режим доступу : ru.wikipedia.org/wiki/Норвегія.
2. Скандинавская модель правового государства. - М., 1993.
3. Адміністративний поділ Норвегії. - Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний_поділ_Норвегії
4. Скандинавская модель правового государства. - М., 1993.
5. Политические партии Норвегии и политики. - Режим доступа : <http://www.norge.ru/politpartier/>
6. Конституція Королівства Норвегія. - Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
7. Конституция Норвегии. - Режим доступа : <http://www.norge.ru/constitutia/>
8. Стортинг. - Режим доступу : <http://www.norge.ru/stortinget/>
9. Государственное устройство. - Режим доступа : norvegiya.org/administrativno.../gosydarstvennoe-ystroistvo.html
10. Правительство и министерства. - Режим доступа : <http://www.norge.ru/1892/>
11. Конституция Норвегии. Исполнительная власть, Король и королевская семья. - Режим доступа : <http://www.norge.ru/constitutia/>
12. Список премьер-министров Норвегии. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
13. Правительство и политика. - Режим доступа : <http://turkeybiz.ru/index.php/norway/858-norvegiya-pravitelstvo-i-politika.html>
14. Государственное устройство Норвегии. - Режим доступа : <http://www.stranz.ru/str/83-nor/1067-norgu.html>
15. Правительство и министерства. - Режим доступа : <http://www.norge.ru/1892/>
16. Правительство Стольтенберга. - Режим доступа: <http://www.norge.ru/stoltenberg2regering/>
17. Судебная система. - Режим доступа : http://www.norge.ru/judicial_system/
18. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 2-е изд. доп. - М. : Омега-Л, 2004.
19. Державна ревізійна комісія. - Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_the_Auditor_General_of_Norway
20. Public administration profile. Norway. - Режим доступу : unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../un/unpan023320.pdf

21. Образование в Норвегии. - Режим доступа : http://www.norge.ru/norsk_uddannelse/
22. Обучение на протяжении всей жизни. - Режим доступа: <http://www.norge.ru/helelivsstudium/>
23. Public administration programmes in Norway. - Режим доступа : unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../unpan007_878.pdf
24. Public administration profile. Norway. - Режим доступа : unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../un/unpan023320.pdf
25. Социально-экономические реформы. - Режим доступа : <http://norvegiya.org/ekonomika-norvegiya/socialno-ekonomicheskie-reformy.html>
26. Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs. - Режим доступа : http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/about-the_ministry/Organisation/Departments/department-of-ict-policy-and-public-sect.html?id=1589
27. Modernisation and Revitalisation in Public Governance. - Режим доступа : http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/rap/2005/0016/ddd/pdfv/262894-p-0917_eng.pdf
28. Королівство Норвегія в сучасних міжнародних відносинах та у співпраці з Україною. - Режим доступа : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvdau/2009_15/14.pdf

Корисні посилання

- п Державний сайт. - Режим доступа : <http://www.norway.no/>
- п Міністерство у справах адміністрації, реформи та у справах церкви. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad.html?id=339>
- п Агенція з публічного менеджменту і е-врядування (Difi) . - Режим доступа : <http://www.difi.no/artikkel/2009/11/about-difi>
- п Стортинг (Парламент) . - Режим доступа : <http://www.stortinget.no/en/>
- п Міністерство закордонних справ. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud.html?id=833>
- п Урядовий портал. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en.html>
- п Прем'єр-міністр. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/smk.html?id=875>
- п Міністерство праці. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/aid.html?id=165>
- п Міністерство у справах дітей, рівноправності і соціальної включеності. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld.html?id=298>
- п Міністерство фінансів. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin.html?id=216>
- п Міністерство риболовства і у справах прибережних зон. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/fkd.html?id=257>
- п Міністерство оборони. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/fd.html?id=380>
- п Міністерство охорони здоров'я. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/hod.html?id=421>
- п Міністерство юстиції і поліції. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd.html?id=463>
- п Міністерство місцевого врядування і регіонального розвитку. - Режим доступа : <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd.html?id=504>

- п Міністерство культури. - Режим доступу : <http://www.regjeringen.no/en/dep/kkd.html?id=545>
- п Міністерство освіти і науки. - Режим доступу : <http://www.regjeringen.no/en/dep/kd.html?id=586>
- п Міністерство продовольства і сільського господарства. - Режим доступу : <http://www.regjeringen.no/en/dep/lmd.html?id=627>
- п Міністерство з охорони середовища. - Режим доступу : <http://www.regjeringen.no/en/dep/md.html?id=668>
- п Міністерство торгівлі і промисловості. - Режим доступу : <http://www.regjeringen.no/en/dep/nhd.html?id=709>
- п Міністерство нафти і енергетики. - Режим доступу : <http://www.regjeringen.no/en/dep/oed.html?id=750>
- п Міністерство транспорту і зв'язку. - Режим доступу : <http://www.regjeringen.no/en/dep/sd.html?id=791>
- п Генеральна ревізійна служба. - Режим доступу : <http://www.riksrevisjonen.no/en/Pages/Homepage.aspx>
- п Король Норвегії (офіційний сайт). - Режим доступу : <http://www.kongehuset.no/english/vis.html>

РЕСПУБЛІКА ІНДІЯ



सत्यमेव जयते



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел

1. Загальна характеристика держави

Республіка Індія або Бгарат (англ. Republic of India, гінді Bharat Ganarajya) - країна в Південній Азії. На північному заході межує з Пакистаном та Афганістаном; на півночі - з КНР, Непалом і Бутаном; на сході - з М'янмою і Бангладешем. На півдні вузька Полкська протока і Манарська затока відділяють її від Шрі-Ланки. Протокою Грейт-Ченнел між островами Великий Нікобар і Суматра проходить морський кордон між Індією та Індонезією.

Республіка Індія - країна, яка включає в себе більшу територію Індійського субконтиненту.
Територія - 3 166 829 кв. км (є 7-ю країною у світі за географічною площею).

Довжина з півночі на південь - понад 3 тис. км; із заходу на схід - близько 2 тис. км.

Кількість населення - 1 млрд 132 млн осіб (2008 р.; у 1990 р. - 844 млн) Це друга за величиною населення (після Китаю) держава на планеті Земля.

Столиця - Нью-Делі.

Найбільші міста: Калькутта (понад 16 млн мешканців), Мумбаї (Бомбей) (понад 15 млн), Ченнаї (Мадрас) (6 млн), Хайдарабад (5 млн), Бангалор (4,5 млн), Ахмадабад (4 млн).

За рівнем розвитку економіки (паритет купівельної спроможності) Індія посідає 4-е місце у світі.

Грошова одиниця - індійська рупія = 100 пайсам.

Експорт: чай, кава, залізо, сталь, спеції та прянощі, текстиль, коштовне каміння та ювелірні вироби, техніка, хімікати, шкіра та шкіряні вироби, риба

Партнери в експорті: США (17%), Об'єднані Арабські Емірати (8.8%), Китай (5.5%), Гонконг (4.7%), Великобританія (4.5%), Сінгапур (4.5%).

Імпорт: нафта, машини та механізми, коштовний камінь, міндобрива, хімікати.

Партнери в імпорті: Китай (6.1%), США (6%), Швейцарія (5.2%), Бельгія (4.4%).

Офіційна мова - хінді та (тимчасово) англійська, також 17 регіональних мов.

Членство у міжнародних організаціях: ООН, Рух неприєднання, ЮНІСЕФ, ВООЗ, Міжнародна організація космічного зв'язку "Інтерспутник", Всесвітня продовольча програма, МОП, SAARC, МБРР, МАР тощо.

Офіційна назва країни, Індія, походить від древньоперського слова "хінду", яке у свою чергу походить від санскритського "Сіндгу" - історичної назви річки Інд. Давні греки називали індійців Індо - "люди Інду". Конституція Індії визнає та вживає в офіційному користуванні також другу (власне, історично - першу) назву, Бгарат, яка походить від санскритського імені давньоіндійського царя Бгарати, історія якого була описана в "Магабгараті". Третя назва - Гіндустан (з перської - "країна індійців"), використовується з часів Імперії Великих Моголів, однак офіційного статусу не має.

Індія розташована на півдні Євразійського континенту, на півострові Індостан.

Має берегову лінію довжиною в 7 тис. кілометрів та кордони із Пакистаном на заході, Китаєм, Непалом і Бутаном на північному сході та Бангладеш і М'янмою (колишня Бірма) на сході.

Індія також претендує на кордон із Афганістаном на північному заході (частина індійського штату Джамму й Кашмір, що межує з Афганістаном, перебуває під контролем Пакистану).

В Індійському океані має кордон з Мальдівами на південному заході, Шрі-Ланкою на півдні та Індонезією на південному сході. Від Шрі-Ланки її відокремлюють Полкська протока і Манарська затока; протокою Грейт-Ченнел між островами Великий Нікобар і Суматра проходить морський кордон між Індією та Індонезією.

До складу Індії входять Андаманські й Нікобарські острови, острови Лакшадвіп.

На території сучасної Індії виникла одна з найдавніших людських цивілізацій. Із середини 3 тис. до н.е. там почала свій розвиток Хараппська цивілізація. У 6 ст. до н.е. північний захід сучасної Індії потрапив під панування Персидської імперії. Мусульманське завоювання (6 ст.), нашестя Тамерлана (XIV ст.), утворення імперії Великих Моголів (1526 р.), яка досягла свого розквіту у XVIII ст. Саме тоді на її територію почали претендувати ряд європейських країн. У кінці XVIII ст. країна стала колонією Британії. І тільки 1947 р. приніс незалежність цій англійській колонії, яка розділилася на дві країни - Індію і мусульманський Пакистан.

Перша індійська цивілізація розміщувалася в долині Інду 2500-1600 рр. до н.е.; можливо, була створена дравідами, предками більшості народів південної Індії. Вторгнення арійських

народів з північного заходу почалися в 1500 р. до н.е. Субконтинент, крім крайнього півдня, був уперше об'єднаний імператорами Мауріан 321-184 рр. до н.е. і при династії Гупта 300-500 рр. н.е. Мусульманські торговці освоювали Індію з XII ст., європейські - з XVI ст. Ісламська імперія Моголів у 1527-1857 рр. займала майже весь субконтинент, але з 1707 р. почався її занепад. Британська Східно-індійська компанія стала правити в Індії з середини XVIII ст. до повстання сипаїв 1857 р., коли влада перейшла до британської корони.

У 1885 р. засновано партію Індійський національний конгрес, що з часом очолила національно-визвольний рух. З 1915 р. одним з лідерів Конгресу став Могандас Карамчанд Ганді, популярний серед простого народу. В 1947 р. Британська Індія була розділена на дві суверенні держави: переважно населену індусами Індію і мусульманський Пакистан, між якими відразу ж почалася війна за князівство Кашмір. Конфронтація між двома країнами призвела до кількох серйозних військових конфліктів упродовж другої половини XX ст., політична напруженість між двома країнами зберігається до сьогодні.

Першим прем'єром-міністром незалежної Індії став представник Індійського національного конгресу Джавахарлал Неру, політичні погляди якого були спрямовані у бік соціалізму і який симпатизував Радянському Союзу.

Наступний прем'єр-міністр, донька Джавахарлала Неру, Індіра Ганді у 1984 р. була вбита власним охоронцем-пенджабцем, який помстився за збройне придушення повстання у пенджабському місті Амрітсарі 1982 р., що призвело до загибелі сотень людей.

Центральне правління введено в Джамму й Кашмір через виступи ісламських сепаратистів у 1990 р., в Тамілнаду - в 1991 р.

Раджив Ганді, лідер партії Національний конгрес, убитий під час виборів 1991 р. тамільськими націоналістами через його рішення направити війська до Шрі-Ланки для допомоги шрі-ланкійській владі у придушенні повстання тамілів.

Політична система - федеральна демократична республіка.

Конституція Індії набула чинності 26 січня 1950 р. Преамбула Конституції визначає Індію як суверенну, соціалістичну, світську, демократичну республіку.

Індія має двопалатний діючий парламент, схожий за своїми функціями та особливостями до Вестмінстерського типу парламентської системи. Його форма правління традиційно описується як "квазі-федеральна" з сильним центром і слабкими регіонами, але починаючи з кінця 1990-х років у результаті політичних, економічних і соціальних змін вона все більше набуває дійсно федеральної форми.

Президент Індії є головою держави та обирається непрямыми виборами через колегію виборців на п'ятирічний термін. Прем'єр-міністр Індії є головою уряду і здійснює найбільші виконавчі функції, призначається президентом, прем'єр-міністр обирається партією або політичним союзом партій, що складають більшість місць у нижній палаті парламенту. Виконавча влада складається з президента, віце-президента та Ради міністрів Індії на чолі з прем'єр-міністром. Будь-який міністр при отриманні портфеля повинен бути членом однієї з палат парламенту.

Загалом законодавча влада Індії уособлює Парламент Індії (Сансад), який складається з верхньої палати, що іменується Раджя Сабха (Рада штатів) і нижньої палати, що іменується Лок Сабха (Будинок народу). Раджя Сабха, постійно діючий орган влади, що має 245 членів, які працюють протягом шести років. Більшість з них обрані державним і територіальними законодавчими органами штатів у пропорції до населення цих штатів. А 543 з 545 членів Лок Сабха обираються безпосередньо шляхом всенародного голосування і представляють окремі округи протягом п'яти років. Два інших члени нижньої палати призначаються президентом з англо-індійської громади, якщо президент вважає, що вона не представлена належним чином у державних органах.

Індія має унітарну триступінчасту судову систему, що складається з Верховного суду, очолюваного Головним суддею Індії, двадцяти одного Верховного суду штатів, а також великої кількості судів першої інстанції. Верховний суд є першою інстанцією щодо справ, пов'язаних з основними правами і щодо спорів між штатом та центром, також він має апеляційну юрисдикцію. Це незалежна судова структура, і має право заявити про невиконання, перероблення чи виключення загальноіндійських або штатних - окружних законів, які суперечать Конституції

країни. Однією з найважливіших функцій Верховного суду Індії є роль остаточного тлумача Конституції країни.

Починаючи з третього рівня судочинства, на рівні округів розрізняють окремо цивільні суди і кримінальні суди. Під цивільне судочинство підпадають у мегаполісах (міських округах) цивільні суди (в рамках юрисдикції міста), які також відповідають рівню окружних судів у сільських округах. Для кримінального права в міських та сільських районах утворені кримінальні суди (Sessions). Крім того, існують спеціальні суди по конкретних суспільних сферах, які базуються на сімейному і комерційному праві. Законодавством дозволяється вирішувати ще й прості суперечки на найнижчому рівні в панчаятах сіл (Грам панчаят).

У результаті довгого та ретельного застосування британської юридичної практики колоніального періоду в Індії досі часто застосовують право, яке ґрунтується не на законах, а на відповідних рішеннях судів з використанням судових прецедентів. Мовою суду є англійська, а на нижніх рівнях в обговореннях можуть використовуватися відповідні регіональні офіційні мови. Особливістю Індії є те, що кожна громада (каста) має свої закони і положення сімейного та спадкового права. Це поширено як серед індусів, так і серед інших релігійних громад - сикхів, джайнів, буддистів і мусульманських общин.

У ході боротьби за незалежність був утворений Національний конгрес, який поклав край колоніальному пануванню англійців. Після здобуття незалежності в 1947 р. партія "Індійський національний конгрес" перетворилася в найбільшу партію із своїм лідером Джавахарлалом Неру, першим керівником уряду Індії. До середини 1990-х років у політиці Індії домінувала ця партія, яку очолювали представники сім'ї Неру-Ганді.

Лише після конфлікту, який набрав сили після руйнування мечеті Бабрі в Айодге, в країні почали розпалюватися серйозні міжетнічні та міжконфесійні конфлікти. В такій ситуації індійське суспільство почало різко радикалізуватися, як наслідок ставали популярними крайні націоналістичні партії та рухи. Саме тоді Бхаратія джаната парті (БДП) вийшла на перші ролі. Її керівникам вдалося зорганізувати частину крайньо-правих партій та з гаслами індуїзації країни перехопити владу в розгублених консерваторів (яких ще й гризли внутрішні корупційні конфлікти). І з 1998 по 2004 роки БДП очолила уряд та більшість у палатах парламенту Індії, а керівником уряду був обраний її представник - Атал Біхарі Ваджпаї.

Після нападу на потяг з паломниками у 2002 р., коли сталась різанина в місті Гуджарат, на яку доволі м'яко реагували державні структури (подекуди своїми діями ще більше провокуючи конфлікт), в суспільстві індійців почали відбуватися зміни в бік пом'якшення крайньо-правих ідей. Тому в 2004 р. на парламентських виборах опозиційна тоді партія Національного конгресу досягла гучної перемоги під керівництвом Соні Ганді. Але створивши коаліцію та маючи більшість у парламенті Соня Ганді відмовилася від поста прем'єр-міністра (очевидно врахувала сумний кінець усіх владоможців-попередників у її родині). Тому 22 травня 2004 р. Манмохан Сінгх став головою уряду Індії. А в 2009 р. на чергових парламентських виборах Коаліція Об'єднаного прогресивного альянсу на чолі з керівництвом Індійського національного конгресу ще більше розширили свою підтримку в парламенті, а Манмохан Сінгх був переобраний прем'єр-міністром.

Оприлюднені 16 травня 2009 р. результати 15-х за історію Індії виборів до парламенту мали такий вигляд:

- правляча коаліція - Об'єднаний прогресивний альянс - здобула 262 із 543 мандатів, із них 206 - в Індійського національного конгресу;
- опозиційний Національний демократичний фронт, у якому головну роль відіграє індуїстська Партія Бхаратія Джаната (на думку багатьох, націоналістична), здобув 158 голосів;
- блок "Третя сила" - комуністи з партіями регіональної та кастової орієнтації, які кинули виклик партіям-важковаговикам, але зазнали невдачі, - отримав 76 голосів.

Членство у міжнародних організаціях: ООН, Рух неприєднання, ЮНІСЕФ, ВООЗ, Міжнародна організація космічного зв'язку "Інтерспутник", Всесвітня продовольча програма, МОП, SAARC, МБРР, МАР.

Згідно з Конституцією, Індія - союз штатів. В основу територіального поділу покладено мовну спільність населення. В штатах існують законодавчі збори і місцеві уряди. До складу країни входить 28 штатів (state), Національна столична територія Делі та шість союзних тери-

торій - порівняно невеликих за розміром і чисельністю населення адміністративних одиниць центрального підпорядкування.

З населенням 1,2 млрд чоловік Індія є другою найбільш густонаселеною країною світу. Останні 50 років спостерігається швидке зростання населення за рахунок медичних досягнень (покращення медичного обслуговування) і масове зростання продуктивності сільського господарства (т. зв. "зелена революція"). Міське населення Індії збільшилося в кілька разів протягом ХХ ст. і більше концентрується у великих містах. До 2001 р. стало понад 35 міст з мільйонним населенням, з найбільших міст із населенням понад 10 млн кожне, виділяються Мумбаї, Делі та Колката. Однак тенденція зростання кількості населення в сільських районах також спостерігається, оскільки більше 70% населення Індії, як і раніше, мешкають у селах.

В Індії пропагують переваги малодітної сім'ї, використовують різні методи обмеження народжуваності, у деяких випадках - матеріальне заохочення сімей, які прагнуть обмеження народжуваності. Демографічні проблеми створюють ряд інших проблем, зокрема продовольча і неписьменність (до 50% населення регіону є неписьменим через бідність).

Державне свято: 26 січня - День Республіки (1950 р.).

Державний прапор Індії (затверджений конституційною асамблеєю 22 липня 1947 р.) - горизонтальний, триколірний: шафрановий зверху, білий посередині і темно-зелений знизу - у рівних пропорціях. Співвідношення ширини і довжини прапора - один до трьох; у центрі білої смуги - колесо "чакра" темно-синього кольору. Його діаметр приблизно відповідає ширині білої смуги і має 24 спиці. Чакра - колесо закону Дхарми (Доброчинності), що символізує поступальний рух країни.

Державний герб Індії являє собою копію Лівової капітелі з м. Сарнатха (поблизу м. Варанасі), спорудженої у III ст. до н.е. імператором Ашокою на місці, де Будда проголосив своє послання про мир і визволення до чотирьох країн світу. Державний герб символізує прихильність сучасної Індії її стародавнім принципам миру і доброї волі. На капітелі - чотири леви, які сидять спиною один до одного. По окружності капітелі розташовані зображення чотирьох звірів-хранителів чотирьох країн світу: лев - на півночі, слон - на сході, кінь - на півдні, бик - на заході. Абака покоїться на розпущеній квітці лотоса, яка символізує джерело життя і творчої наснаги. Під гербом на санскриті написано гасло "Сатъямева Джайяте" ("Нехай запанує Істина!").

Державний гімн Індії - національна пісня "Джанаганамана" ("Душа народу"), слова і музику до якої написав Рабіндранат Тагор. Вперше був виконаний 29 грудня 1911 р. [1].

2. Територіальні рівні державного управління

Індія є федеративною республікою, яка складається з двадцяти восьми штатів, шести союзних територій та Національного столичного округу Делі. Усі штати і дві союзні території (Пудучеррі і Національний столичний округ Делі) мають власне обраний уряд. Інші п'ять союзних територій очолює адміністратор, який призначається центральною владою, а отже, перебуває під прямим управлінням президента Індії. У 1956 р. індійські штати були реорганізовані згідно з мовною ознакою. Відтоді адміністративна структура практично не змінювалася.

Усі штати і союзні території розділені на адміністративні та урядові одиниці, які називаються округами. В Індії існує більше 600 округів. Округи діляться на більш дрібні адміністративні одиниці - талуки [2].

2.1. Загальнодержавний рівень

Адміністративно Індія ділиться на 28 штатів і 7 територій. Кожен штат, у свою чергу, поділяється на округи (дистрикти), загальне число яких налічує 642.

Штати мають власні органи законодавчої і виконавчої влади. На вершині ієрархічної піраміди штату стоїть губернатор, який призначається президентом Індії на п'ятирічний термін. Губернатор формує уряд штату на чолі з прем'єр-міністром з числа членів політичної партії, яка перемогла на місцевих виборах. Штати мають одно- або двопалатні парламенти. Нижня палата парламенту штату називається відхан сабха і, згідно з індійським законодавством, може вклю-

чати від 60 до 500 депутатів. Вона обирається шляхом загальних виборів на п'ять років. Вища палата парламенту штату називається відхан паришад і її члени обираються на шестирічний термін, при цьому кожні 2 роки третя частина всіх депутатів повинна бути переобрана. У віданні парламентів штатів перебувають будь-які питання, за винятком зовнішньої політики, оборони, зовнішньої торгівлі та громадянства, які є юрисдикцією союзного парламенту Індії.

Союзними територіями, а також Національним столичним округом управляють чиновники, що представляють уряд Індії, - комісари або адміністратори. Деякі з територій мають власні парламенти й уряди, які мають досить обмежені повноваження; невеликі території таких владних органів не мають. У союзних територіях діє федеральне законодавство Індійської республіки.

У деяких штатах і територіях, крім загальноіндійських офіційних мов, тобто хінді й англійської, можуть визнаватися офіційними також додаткові мови, характерні для населення даного регіону.

Штати Індії (англ. state, хінді - pramt) помітно різняться між собою. Найбільші з них за чисельністю населення є найбільшими адміністративними одиницями світу - з десяти найбільш густонаселених адміністративних одиниць світу п'ять - штати Індії (Уттар-Прадеш з населенням, що нараховує більше 180 млн чоловік, перебуває на першому місці цього списку, Махараштра посідає друге місце, Біхар шосте, Західна Бенгалія на восьмому місці, а Андхра-Прадеш замикає десятку).

За розмірами території найбільші з індійських штатів не поступаються деяким європейським країнам (наприклад, штат Раджастхан перевершує за площею Польщу). Площа невеликих штатів, навпаки, не перевищує позначку в кілька тисяч км².

Території (англ. territory, хінді - kendrija sarkar) більш однорідні, ніж штати, - за площею вони не перевищують кількох тисяч км², а за чисельністю населення не перевищують 1,1 млн жителів (виняток - столичний округ Делі, що нараховує більше 16 млн чоловік) [3].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Число муніципалітетів становить близько 645 тис. У сільській місцевості ці територіальні одиниці називаються панчаятами, для міст це можуть бути муніципальні корпорації, муніципалітети та "Наджар панчаяти".

Індія має давню традицію панчаятів - сільських рад, які управляють справами села. Органи місцевого самоврядування також мають довгу історію свого існування в Індії. Перша муніципальна корпорація з'явилася в Мадрасі ще в 1688 р., а потім такі корпорації були утворені в Бомбеї і Калькутті в 1726 р.

Коли Індія здобула незалежність у 1947 р., Конституція Індії визначила організаційні основи панчаятів - у ст. 40 сказано, що держава надає панчаятам повноваження і владу, необхідні для їх функціонування як органів місцевого самоврядування. Однак Конституцією не були прописані які-небудь певні повноваження міської влади.

До 1993 р. проводилося багато експериментів у системі місцевого самоврядування в сільській місцевості. Поправки 73 і 74 до Конституції надали конституційного статусу сільським і міським радам та створили загальнонаціональну систему місцевого самоврядування з фіксованим п'ятирічним терміном функціонування рад, регулярними виборами та контролюючим їх роботу органом - державною Фінансовою комісією.

У більшості штатів панчаяти мають триступеневу ієрархію: село, блок (група селищ) та округ, великі й малі міста є окремими муніципальними утвореннями. До числа членів місцевих рад обов'язково входять жінки (33,3%) і представники каст, племен, національних меншин (відповідно до їх процентного співвідношення в чисельності населення даної територіальної одиниці).

Згідно з Конституцією Індії, органи місцевого самоврядування міст підпорядковувалися владі штатів і тому управлялися їх законодавчими зборами, у випадку союзних територій - їх парламентами. Регулювання діяльності органів міського самоврядування з боку федерального уряду вперше мало місце в поправці 74 до Конституції, прийнятої в 1992 р. Поправка мала на меті визначення загальних рамок роботи місцевих влад і підвищення ефективності їх функціонування як демократичних утворень самоврядування.

У сучасній Індії зростає розуміння необхідності й важливості місцевого самоврядування як механізму демократії та інституту надання послуг територіальним общинам громадян. У даний час є два яскраво виражених типи місцевого самоврядування: міський і сільський.

Конституція класифікує муніципальні органи на панчаяти - органи місцевого самоврядування в сільській місцевості, Наджар панчаяти (Nagar Panchayats) - для областей, які перебувають у процесі переходу від сільської місцевості до міського влаштування, муніципальні ради - для невеликих міських територій, і муніципальні корпорації - для великих міських територій, а також визначає їх структуру. Конституцією також обумовлені призначення виборних комісій штату, фінансових комісій, структура комітетів з міського планування і термін повноважень муніципальної влади.

Функції місцевих органів підрозділяються на обов'язкові й дискреційні (виконувані на власний розсуд).

Обов'язкові функції включають: водопостачання, будівництво й утримування вулиць, освітлення та поливання вулиць, підтримання чистоти вулиць і громадських місць, утримування або підтримка державних лікарень, заснування й утримування початкових шкіл, реєстрація народжень і смертей, найменування вулиць і нумерація будинків та ін.

Дискреційні функції: благоустрій територій; спорудження та утримання громадських парків, садів, бібліотек, музеїв, будинків відпочинку, лепрозоріїв, дитячих будинків, установ для жінок, які переховуються від домашнього насильства; допомога соціально незахищеним верствам населення; проведення досліджень; організація громадських прийомів, виставок, розважальних заходів; забезпечення транспортного сполучення всередині муніципального утворення; турбота про добробут муніципальних службовців.

Таким чином, в останні два десятиліття в Індії вжито активних заходів щодо модернізації системи місцевого самоврядування. Проте, експерти вважають, що необхідні додаткові реформи, які створять адекватну систему моніторингу та механізми контролю за діяльністю місцевої влади.

Ресурсний Центр місцевого самоврядування Індії створив спеціальний сайт, де представлена інформація про історію, правові основи, вибори, функції, статистику і т.д. [4].

3. Функції держави і державне управління

Конституція країни визначає головні принципи національної політики, які є "основою в справі управління країною", і зобов'язує державу та державні структури застосовувати дані принципи у законотворчому процесі. У Конституції підкреслюється, що держава повинна піклуватися про добробут громадян, захищаючи і підтримуючи громадський порядок, в якому правосуддя - соціальне, економічне і політичне - має бути пріоритетом всіх державних установ.

Держава повинна спрямовувати свою політику таким чином, щоб забезпечити людей адекватними засобами до існування, однаковим заробітком за виконання аналогічного роду діяльності і правом на отримання роботи й освіти, а також допомогою від держави в разі безробіття, хвороби, досягнення пенсійного віку або непрацездатності. Держава також має докладати зусиль для того, щоб забезпечити зайняте населення прожитковим мінімумом, нормальними умовами праці, пристойними умовами існування і повної зайнятості.

Здійснюючи свою політику в економічній сфері, держава повинна забезпечити розподіл власності і контролювати матеріальні ресурси суспільства таким чином, щоб сприяти загальному добробуту, а також стежити за тим, щоб операції в економічній сфері не призвели до концентрації багатства і засобів виробництва в одних руках, що завдає шкоди суспільству.

У Конституції прописані також деякі інші важливі директиви, що стосуються забезпечення дітей можливостями і засобами для ведення здорового способу життя, отримання вільної середньої освіти до 14 років, забезпечення освітою представників деяких каст і племен (визначені в Конституції), а також охорони національних пам'яток і монументів, забезпечення правосуддя на базі рівноправних можливостей, надання безкоштовної юридичної допомоги, захисту навколишнього середовища, розвитку справедливих і гідних відносин між націями, визнання міжнародного законодавства, дотримання закону і вирішення міжнародних суперечок в арбітражному суді [5].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Законодавча влада належить президенту і парламенту. Президент обирається колегією виборців, що складається з членів обох палат парламенту і членів законодавчих зборів штатів, на 5 років. Президент може переобирається неодноразово. Він наділений правом розпускати законодавчі збори штатів, зміщувати уряди штатів і вводити т. зв. президентське правління (управління штатами передається в руки губернаторів штатів). В Індії існує посада віце-президента, якого також на п'ятирічний термін обирають члени обох палат парламенту. У разі відсутності або смерті президента країни він виконує його функції. Віце-президент не може бути членом парламенту або членом законодавчих зборів якогось штату. За посадою він одночасно є головою Ради штатів [6].

4.1. Склад та структура парламенту

Народна палата (Палата представників, Лок Сабха) виконує роль "нижньої" палати. Депутати Лок Сабха є представниками народу і обираються прямим, загальним і таємним голосуванням у виборчих округах, утворених в штатах і союзних територіях. Згідно з Конституцією максимальна кількість членів палати може досягати 552 (530 членів представляють штати, 20-союзні території і 2 члени - представники англо-індійської громади повинні призначатися Президентом у разі, якщо згідно з його думкою дана громада представлена неадекватно в цій Палаті парламенту). Число місць у палаті розподіляється між штатами пропорційно відповідно до кількості населення штату і поправки 42 до Конституції (1976 р.). Із загального числа депутатських місць (544-548) за відсталими племенами "бронюється" 38 місць, а за кастами - 37. Є квота і для жінок - 1/3 з 2000 р. (до цього 10%). На сьогодні Лок Сабха складається з 545 членів, з яких 530 обираються безпосередньо від штатів, 13 - від союзних територій і 2 - призначаються Президентом. Одним із членів парламенту є сам Президент країни.

Строк повноважень Палати представників - 5 років з моменту початку роботи першої сесії, але президент має право розпустити її раніше за рекомендацією прем'єр-міністра чи в разі відправки уряду у відставку. Тому реальний термін повноважень нижньої палати набагато коротший - один-три роки. У разі надзвичайної ситуації термін повноважень палати може бути продовжений парламентським законом на один рік.

Лок Сабха може висловити вотум недовіри уряду і вимагати його зміщення. У цьому випадку або уряд іде у відставку, або президент розпускає Народну палату (частіше відбувається друге).

Закони, що мають відношення до фінансової сфери, приймає тільки Лок Сабха.

Керівником нижньої палати є спікер, який повинен бути неупередженим, для чого виходить зі складу партії. Йому допомагає заступник. Спікер володіє широкими повноваженнями: тлумачить регламент палати, має вирішальне слово при формуванні постійних комісій, володіє правом накладення дисциплінарних стягнень на депутатів та ін. Як і в інших країнах, у палаті створюються партійні фракції, утворюються галузеві постійні комісії, створюється секретаріат палати, який проводить в основному технічну роботу. Кожна партійна фракція має свого лідера. Постійні комісії також обирають своє керівництво (при цьому простежується значний вплив спікера).

Рада штатів (Раджя Сабха) відіграє роль "верхньої" палати, представляє інтереси штатів, формується штатами і не може бути розпущена; обирається шляхом непрямих виборів. Переважна більшість із 245 членів Ради штатів обираються на 6 років виборними членами законодавчих зборів штатів і союзних територій, решта 12 членів призначаються президентом з числа осіб, які мають спеціальні знання і практичний досвід у таких сферах як література, наука, мистецтво і громадська діяльність. Рада штатів підлягає ротации: її склад оновлюється на одну третину кожні два роки. У результаті депутатський корпус повністю змінюється через кожні 6 років.

Керує засіданнями Ради штатів віце-президент (обирається на спільному засіданні палат парламенту), але роль його невелика; на ділі керівництво засіданнями палати здійснює заступник голови палати, який обирається її членами зі свого середовища.

На даний момент Раджя Сабха має 245 місць, з яких 233 члени представляють штати і союзні території, а 12 обираються президентом.

Головна функція парламенту - законотворчість. Поряд із законотворчістю парламент виконує й інші функції. Народна палата формує уряд і здійснює контроль за його діяльністю.

4.2. Повноваження та форми роботи парламенту

Законодавчі акти мають проходити через обидві палати парламенту. Законопроекти можуть бути внесені депутатами (приватні білли), але на практиці переважна частина законопроектів вноситься урядом (публічні білли). Після того, як законопроект схвалений обома палатами, він направляється на підпис президенту. Якщо в якій-небудь палаті законопроект зазнає змін, він повертається в палату, яка прийняла його першою.

Рада штатів має право протягом чотирьох місяців висловити незгоду із законопроектом, прийнятим нижньою палатою (право вето). У цьому випадку обидві палати намагаються дійти згоди шляхом переговорів, а при їх невдачі за рішенням президента скликається спільне засідання обох палат і спірне питання вирішується більшістю голосів. Якщо ж протягом 6 місяців Рада штатів не приймає ніякого рішення по законопроекту, прийнятому Народною палатою, закон вважається прийнятим в її редакції.

Рада штатів має у своєму розпорядженні право вето на ті законопроекти, які стосуються фінансових питань, хоча не виключається внесення палатою рекомендації про повторний розгляд. "Грошовий" законопроект повинен бути розглянутий Радою штатів у 14-денний строк. Його рекомендації не мають обов'язкового характеру. Якщо рішення Ради штатів є негативним, Народна палата долає це вето вторинним прийняттям закону в звичайному порядку - простою більшістю. Інші розбіжності обговорюються на спільній сесії, на якій члени палат мають по одному голосу, що забезпечує перевагу Лок Сабхі.

Зміни до Конституції можуть вноситися за умови, що за них у кожній палаті парламенту висловиться не менше двох третин складу депутатів, які присутні на засіданні і які беруть участь у голосуванні. Поправки до окремих статей Конституції вимагають їх ратифікації принаймні половиною всіх законодавчих зборів штатів [7].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Згідно з Конституцією, виконавча влада належить президенту (він же глава держави), віце-президенту і Раді міністрів на чолі з прем'єр-міністром. Президент обирається на 5 років. Президент призначає прем'єр-міністра і членів уряду (за рекомендацією прем'єр-міністра), є верховним головнокомандувачем збройних сил. Практично виконавча влада здійснюється від імені президента Радою міністрів на чолі з прем'єр-міністром [8].

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Всі основні повноваження виконавчої влади в Індії реально здійснюються Кабінетом Міністрів, а найчастіше - прем'єр-міністром. Уряд Індії складається з 50-60 осіб (міністрів та інших посадових осіб). Найскладніші питання вирішує Кабінет міністрів - більш вузька колегія ("президія") Ради міністрів, що складається з 17-19 членів. Очолює уряд прем'єр-міністр, яким стає лідер партії, яка перемогла на виборах до Народної палати. Він же формує склад уряду, до якого входять, як правило, вищі функціонери партії, що перемогла, але з урахуванням того, щоб в уряді було якомога більше членів від різних штатів, національностей, релігійних, мовних та інших груп. Тому за своїм складом уряд зазвичай дуже строкатий. За вказівкою прем'єр-міністра президент призначає міністрів. Уряд представляється парламенту і просить про довіру, яка виражається шляхом голосування. Міністри в Індії повинні бути членами однієї з палат парламенту або стати ними протягом шести місяців з моменту призначення. Звільняє міністрів прем'єр-міністр за згодою президента.

Прем'єр-міністр і уряд відповідають перед парламентом індивідуально і колективно. Кожен міністр відповідальний за своє відомство або певне коло питань і несе персональну відповідальність перед парламентом за будь-які недопрацювання і провали, що належать до його сфери відповідальності. Якщо парламент проголосує за вотум недовіри конкретному міністрові,

він змушений буде піти у відставку. Якщо ж вотум недовіри буде винесено всьому уряду, він у повному складі і на чолі з прем'єр-міністром також подає у відставку. Іноді, щоб уникнути колективної відповідальності всього уряду, прем'єр-міністр іноді сам просить парламент про відставку одного з міністрів.

Прем'єр-міністр відіграє виняткову роль у житті країни. У 50-70-ті рр. ХХ ст. в Індії спостерігався феномен концентрації величезної влади особисто в руках прем'єр-міністра (незважаючи на те, що Індія - парламентарна республіка з демократично обраними інститутами державної влади).

Індію нерідко називали "супер прем'єр-міністеріальною" республікою. Прем'єр-міністр займав свою посаду довгі роки, поєднував кілька постів, одноосібно керував країною, володів майже диктаторською владою і передавав її у спадок. Такими прем'єр-міністрами були:

Джавахарлал Неру (1947-1964 рр.) - перший прем'єр-міністр Індії і син засновника партії Індійський національний конгрес Мотілал Неру;

Індіра Ганді (1966-1977 рр., 1980-1984 рр.) - дочка Д.Неру;

Раджив Ганді (1984-1989 рр.) - син І.Ганді, онук Д.Неру і правнук М.Неру.

В останні роки намітився відхід від цієї тенденції і зменшення особистої ролі прем'єр-міністра. Багато в чому це пов'язано з періодичними вбивствами представників династії Неру-Ганді й відходом цього клану від керівництва країною [9].

5.2. Глава держави і державне управління

Президент Індії обирається строком на п'ять років таємним голосуванням за системою єдиного переданого голосу особливою виборчої колегією, що складається з виборних членів обох палат парламенту та виборних членів легіслатур штатів. 70-ю поправкою 1992 р. в цю колегію були включені депутати легіслатур Національної столичної території Делі і союзної території Пондїчеррі. Такий порядок ніби вирівнює вплив, який можуть справляти на вибори глави держави Центральний парламент та законодавчі органи всіх штатів.

Цей факт використовується індійськими державознавцями для обґрунтування висновку, що президент одночасно представляє як весь народ у цілому, так і населення різних штатів. Кожному члену легіслатури штату надається число голосів, рівне частці від розподілу числа жителів штату на кількість виборних членів легіслатури цього штату. Якщо взяти загальне число голосів, що належать виборцям від штатів, і розділити на кількість виборних членів парламенту, то можна отримати число голосів, яке буде мати кожен виборний член центрального парламенту.

Президентом може бути обраний громадянин Індії, який досяг 35 років та відповідає вимогам, що висуваються до депутатів Народної палати. Президент не повинен займати оплачувану посаду в уряді Індії або штату, або в підконтрольних їм органах, а також бути членом парламенту чи легіслатури штату або взагалі займати будь-яку оплачувану посаду. Він може переобиратися неодноразово. Вибори повинні проводитися до закінчення терміну повноважень президента, а в разі дострокової вакансії його посади новий президент має бути обраний не пізніше ніж через шість місяців на повний термін.

Спори, пов'язані з виборами президента, остаточно вирішуються Верховним судом. Якщо вибори будуть визнані недійсними, всі акти особи, яка займала посаду президента на підставі цих виборів, вважаються недійсними.

Президент Індії є главою держави і формально наділений виконавчою владою, яку здійснює безпосередньо або через посадових осіб, підпорядкованих йому згідно з Конституцією (ст. 58). Однак, відповідно до 42 і 44 поправок до Конституції, він зобов'язаний дотримуватися порад уряду (Ради міністрів), причому навіть у тому випадку, якщо безуспішно попросить Раду міністрів переглянути дану йому пораду (ст. 74). У результаті практично всі основні повноваження президента здійснюються за рішенням Ради міністрів, а часто - тільки прем'єр-міністра.

Президент призначає уряд, скликає і закриває сесії парламенту, може їх відстрочувати, збирає, як зазначалося, обидві палати для вирішення розбіжностей між ними, може достроково розпускати Народну палату.

Він має великі законодавчі повноваження. В нього є право вето щодо законів, які пройшли через парламент, причому вето може стосуватися не закону в цілому, а окремих його положень. Деякі білли можуть виноситися в парламент чи легіслатури штату тільки за згодою президента. Глава держави пропонує закони. Укази президента, які видаються в період між сесіями парламенту, мають силу закону (ч. 2 ст. 123). Правда, якщо протягом шести тижнів з початку найближчої сесії парламенту ці укази не будуть затверджені або будуть відхилені резолюціями палат, вони втрачають силу.

Глава держави має право оголошення надзвичайного стану (ст. 352), введення президентського правління в штатах (ст. 356) і оголошення надзвичайного стану в галузі фінансів (ст. 360).

Відповідно до Конституції президент формально є носієм виконавчої влади (ст. 53), головнокомандуючим збройними силами, невід'ємною складовою частиною парламенту. Він призначає членів Ради міністрів, губернаторів штатів, головного суддю та інших членів Верховного суду і вищих судів штатів, генерального прокурора, генерального аудитора та багатьох інших вищих державних службовців. Він володіє правом помилування. У зовнішньополітичних відносинах президент здійснює представницькі функції. На відміну від Великобританії, акти глави держави в Індії не вимагають контрасигнатури як необхідної умови їх дійсності.

За порушення Конституції президент може підлягати процедурі імпичменту (ст. 61). Ініціатива переслідування президента належить кожній з палат. Відповідна резолюція може бути прийнята палатою не раніше ніж через 14 днів після письмового повідомлення про намір її внести, підписаного принаймні 1/4 загальної кількості членів палати. Для прийняття резолюції потрібні голоси не менше 2/3 загальної кількості членів палати. У цьому випадку інша палата проводить розслідування, причому президент може з'явитися і бути представленим. Якщо резолюція, яка підтверджує обвинувачення, підтримана 2/3 складу другої палати, Президент вважається зміщеним зі своєї посади [10].

5.3. Уряд і державне управління

Провідну роль у практичному здійсненні державної влади в Індії відіграє Рада міністрів - колективний орган виконавчої влади, який складається з прем'єр-міністра і міністрів, що призначаються президентом країни, причому міністри призначаються за порадою прем'єр-міністра. Відповідно до конституційного звичаю президент зобов'язаний призначити прем'єр-міністром лідера партії, яка перемогла на виборах до Народної палати. Прем'єр-міністр формує уряд з керівних діячів фракції більшості в нижній палаті парламенту. Він розподіляє міністерські портфелі і визначає функції та повноваження міністрів (ч. 1 ст. 75). Формуючи уряд, прем'єр-міністр прагне до того, щоб у ньому були представлені основні національності, релігійні громади, касты, найбільші штати і т. д. У разі необхідності формування коаліційного уряду враховується специфіка партнерів провідної партії по коаліції. Незважаючи на удавану строкатість складу уряду, більшість його членів належать до вищих каст індійського суспільства. Члени Ради міністрів повинні бути членами парламенту, і якщо міністр призначений не з числа парламентарів, йому потрібно протягом шести місяців обратися в парламент, оскільки в іншому разі він втратить свою посаду.

Прем'єр-міністр може за згодою президента змінювати склад уряду і звільняти міністрів. Формально міністри перебувають на посаді "поки це потрібно президенту", але фактично - поки потрібно прем'єр-міністру.

Рада міністрів відповідає перед Народною палатою і в разі вираження останньою вотуму недовіри може бути відправлена у відставку президентом. Однак президент за порадою Прем'єр-міністра може в цьому випадку достроково розпустити нижню палату.

У Раді міністрів нараховується 50-60 членів, однак Рада міністрів дуже рідко збирається у повному складі. Всі питання керівництва країною вирішуються кабінетом - вузьким складом уряду, куди входять 15-20 керівників найбільш важливих галузей управління. Як Рада міністрів, так і кабінет очолюється прем'єр-міністром, який скликає на засідання ці органи і керує їх роботою. Зазвичай рішення приймаються за загальною згодою без формального голосування. Велика частина роботи кабінету здійснюється через створювані всередині нього спеціалізовані

комітети: з політичних питань, оборони, бюджету, законодавства, економічної політики та інтеграції, зайнятості, парламентських справ, нових призначень і т. д.

Дуже істотну роль у діяльності уряду відіграє секретаріат - апарат радників і помічників при главі уряду.

Керівники менш важливих відомств, які не є членами кабінету, мають ранг державних міністрів, міністри, які не мають закріплених за ними міністерств і виконують окремі важливі доручення, називаються міністрами без портфеля. Вони можуть бути членами кабінету. У Раду міністрів входять також заступники міністрів. Міністерства контактують з парламентом через парламентських секретарів (спеціально уповноважених заступників міністрів - парламентарів).

Конституція не визначає конкретні функції та повноваження уряду, але з обов'язку президента слідувати порадам останнього впливає, що майже всі, окрім суто представницьких, повноваження президента здійснюються Радою міністрів. Отже, виконавча влада формально закріплена за президентом, а насправді здійснюється урядом. Майже всіма основними повноваженнями президента на практиці користується кабінет. Як порівняно вузький, оперативний і постійно працюючий орган кабінет на чолі з прем'єр-міністром здійснює управління країною. Уряд перетворився на головне джерело законодавчої ініціативи і має визначальний вплив на весь законодавчий процес [11].

5.4. Міністерства (відомства)

Згідно з Конституцією Індії при президентові країни має перебувати Рада міністрів як орган, який надає допомогу президенту у здійсненні його конституційних функцій. Керує діяльністю уряду прем'єр-міністр, який призначається президентом. Прем'єр-міністр повинен користуватися підтримкою більшості в Лок сабха. Ним може бути як лідер парламентської фракції партії, яка перемогла на виборах і має більшість у Лок сабха, так і лідер коаліції партій, що мають більшість у Лок сабха. За рекомендацією прем'єр-міністра президент призначає інших членів уряду. Уряд Індії здійснює свої функції до тих пір, поки він користується підтримкою більшості депутатів Лок сабха, і в своїй діяльності підзвітний Лок сабха.

Організацією поточної роботи уряду займається секретар Кабінету міністрів.

До складу уряду Індії входять 3 категорії міністрів (у порядку зниження рангу):

- міністри-члени кабінету (Union Cabinet Minister) - старші міністри, безпосередні керівники міністерств. За необхідності старший міністр може виконувати додаткові обов'язки з керівництва іншими міністерствами;
- державні міністри з незалежним статусом (Minister of State (Independent Charges)) - міністри без портфеля;
- державні міністри (Minister of State (MoS)) - молодші міністри, які працюють під контролем старших міністрів і, як правило, які мають більш вузьке коло повноважень. Наприклад, державний міністр у міністерстві фінансів Індії курує тільки питання оподаткування.

Нинішній склад уряду Індії сформований після загальних виборів 2009 р., на яких переконливу перемогу здобув Індійський національний конгрес. Після формування Лок Сабха 15-го скликання 22 травня 2009 р. було сформовано новий уряд Індії. 14-м прем'єр-міністром Індії став Манмохан Сінгх. Із 35 членів кабінету 30, включаючи прем'єр-міністра, є членами партії Індійський національний конгрес. Міністр сільського господарства Ш.Павар і міністр важкої промисловості П.Пател є членами NCP, міністр нових та поновлюваних джерел енергії Ш.Абдуллах очолює Jammu & Kashmir National Conference, міністр хімічної промисловості та добрив М. К. Азхагірі входить у партію Дравіда Муннетра Кажагам, а міністр шляхів сполучення Д.Триведі - в партії All India Trinamool Congress [12].

Міністерства Індії

Міністерство харчової промисловості	Міністерство автомобільного транспорту і шосейних доріг
Міністерство у справах меншин Індії	Міністерство внутрішніх справ Індії
Міністерство у справах молоді та спорту	Міністерство водних ресурсів Індії
Міністерство у справах парламенту	Міністерство гірничодобувної промисловості
Міністерство у справах споживачів, продовольства та громадського розподілу	Міністерство житлового будівництва і боротьби з міською бідністю Індії

Міністерство з корпоративних питань	Міністерство охорони здоров'я і сімейного добробуту Індії
Міністерство шляхів сполучення Індії	Міністерство землезнавства Індії
Міністерство розвитку людських ресурсів Індії	Міністерство закордонних справ Індії
Міністерство розвитку Північно-Східного регіону Індії	Міністерство інформації та мовлення Індії
Міністерство сільського господарства Індії	Міністерство кадрів, державних скарг і пенсій
Міністерство соціальної справедливості та повноважень Індії	Міністерство культури Індії
Міністерство сталі Індії	Міністерство мікро-, малих і середніх підприємств
Міністерство статистики та виконання програм	Міністерство науки і технологій Індії
Міністерство судноплавства	Міністерство нафти та природного газу Індії
Міністерство текстильної промисловості	Міністерство нових і поновлюваних джерел енергії
Міністерство торгівлі і промисловості Індії	Міністерство оборони Індії
Міністерство праці та зайнятості Індії	Міністерство навколишнього середовища та лісового господарства Індії
Міністерство туризму Індії	Міністерство Панчяяти Радж
Міністерство важкої промисловості та державних підприємств	Міністерство фінансів Індії
Міністерство вугільної промисловості Індії	Міністерство хімікатів і добрив
Міністерство юстиції і судочинства	Міністерство містобудування

6. Судова влада в системі державного управління

Індія є федеративною державою, однак, згідно з Конституцією, вона має єдину судову систему і загальні засади законодавства. Створення та організація вищих судів віднесена до компетенції Союзу; президент призначає і може переводити суддів з одного вищого суду до іншого.

6.1. Судові органи

На вершині судової системи країни перебуває Верховний суд Індії. Це єдиний судовий орган Союзу: інші суди, включаючи й вищі суди, є судами штатів. Верховний суд складається з головного судді і 17 суддів, якщо тільки парламент спеціальним законом не збільшить це число.

Апеляції на рішення вищих судів надходять до Верховного суду, юрисдикція якого поширюється на всю територію Індії. Судам штатів дозволено розбирати і виносити рішення у справах, що підпадають під дію законів Союзу або пов'язані з тлумаченням Конституції Союзу. Верховний суд за своїм розсудом може дати спеціальний дозвіл на подання апеляції на будь-яке рішення, розпорядження або наказ будь-якого суду чи трибуналу на всій території Індії, за винятком військового суду.

Кандидат на посаду судді Верховного суду повинен мати громадянство Індії і бути або суддею Вищого суду протягом принаймні 5 років, або адвокатом при Вищому суді не менше 10 років, або бути, на думку президента, видатним юристом.

Кожен суддя Верховного суду призначається президентом з числа найвизначніших юристів країни після консультації з тими судьями Верховного суду, вищих судів і міністрами кабінету, з якими він вважатиме за потрібне консультуватися. При призначенні будь-якого судді Верховного суду (крім головного) президент завжди консультується з головним суддею Індії.

Суддя Верховного суду займає свою посаду до досягнення 65-річного віку. Він може бути відсторонений від посади президентом на підставі звернення кожної з палат парламенту під час однієї і тієї ж сесії, підтриманого більшістю голосів загальної кількості членів кожної палати і не менше ніж 2/3 присутніх та голосуючих членів. Таке звернення може бути прийняте тільки на підставі доведеної негідної поведінки чи нездатності виконувати свої обов'язки. Складна процедура відсторонення від посади має на меті гарантувати судьям Верховного суду повну впевненість у непорушності їх посадового становища, а отже, і їх незалежність. З цією ж метою передбачено, що привілеї, платня й утримання суддів не можуть змінюватися під час перебування їх на посаді. Кожен суддя користується безкоштовною офіційною резиденцією і має право на відшкодування витрат та пільги у зв'язку зі службовими поїздками. Він не має права вести справи в будь-якому суді Індії навіть після виходу у відставку.

Верховний суд володіє юрисдикцією трьох видів, а саме - як суд першої інстанції, апеляційної та консультаційної інстанції. Як судові першої інстанції Верховному суду підсудні спори між урядом Індії та штатом або штатами. Зі сфери діяльності Верховного суду виключено спори, що виникають у зв'язку з будь-яким договором, угодою та іншим, в яких спеціально зазначено, що юрисдикція Верховного суду, як суду першої інстанції, на них не поширюється.

Юрисдикція Верховного суду як суду першої інстанції має велике конституційне значення з точки зору федеративної форми державного устрою країни. Сутність федерації полягає в поділі повноважень між урядами Союзу і штатів, а поділ повноважень вимагає для його здійснення неупередженої та незалежної влади, здатної забезпечити контроль за тим, щоб жодна із сторін не виходила за межі своєї компетенції.

До юрисдикції Верховного суду як суду першої інстанції належить і захист основних прав громадян. Він є судом письмового провадження, що означає: його рішення і протоколи увічнюються з тим, щоб їх можна було використовувати для посилянь як доказ; він також має право карати за неповагу до себе.

Апеляційна юрисдикція Верховного суду полягає в його праві розглядати апеляції на рішення вищих судів Індії як у цивільних, так і кримінальних справах. Індійський Верховний суд може оголосити закон неконституційним тільки тоді, коли, відповідно до передбаченого Конституцією розподілу повноважень, його прийняття не входило в компетенцію легіслатури, яка його прийняла. До тих пір поки легіслатура не виходить за межі своїх повноважень, її законодавству не загрожує небезпека бути визнаним недійсним.

Індійський Верховний суд володіє консультативною юрисдикцією. Верховний суд Індії і вищі суди штатів здійснюють також конституційний контроль. При розгляді будь-якої справи Верховний суд може давати тлумачення конституційних положень, а сформульоване ним право обов'язкове для всіх судів країни. Верховний суд може оголосити неконституційним будь-який закон, що суперечить основному закону Індії. Найчастіше це стосується законодавчих актів, які порушують основні права громадян.

Право Верховного суду і вищих судів штатів на здійснення конституційного контролю неодноразово намагалася використати опозиція, виступаючи проти низки рішень уряду, пов'язаних із здійсненням земельних реформ, скасуванням пенсій та особливих привілеїв колишніх правителів князівств у 50-ті роки, націоналізацією 14 банків у 1970 р. і т. д.; у той же час практика знає чимало прогресивних рішень Верховного суду та вищих судів штатів, прийнятих в порядку конституційного контролю, які розширили право на свободу слова і друку, на страйки, мінімальну заробітну плату, на юридичний захист громадян.

Конституція передбачає наявність у кожному штаті вищого суду. Сьома поправка до Конституції (1956 р.) уповноважує, тим часом, парламент своїм законом засновувати загальний вищий суд для двох і більше штатів та територій, очолюваних Союзом.

Вищі суди штатів - перша інстанція при розгляді складних справ і друга інстанція для справ, розглянутих судами панчаятів. До них належать:

- суди мунсифів (мунсиф - суддя-індус), вони розглядають тільки цивільні справи (з ціною позову від 1 тис. до 5 тис. рупій);
- додаткові суди, які стоять вище (судді, що розглядають цивільні справи з необмеженою ціною позову та апеляції на рішення мунсифів);
- окружний суддя, він розглядає апеляції на рішення додаткових судів і наділений необмеженою юрисдикцією як суддя першої інстанції у цивільних і кримінальних справах.

Вищий суд штату складається з головного судді та інших суддів, число яких час від часу може визначати президент. Кваліфікація для призначення суддів Вищого суду - індійське громадянство і перебування на посаді судді не менше 10 років або робота адвокатом не менше 10 років при одному або кількох вищих судах у будь-якому штаті.

Суддя Вищого суду призначається президентом (за його дорученням - губернаторами штатів) після консультацій з головним суддею Індії, головним суддею відповідного вищого суду і губернатором того ж штату або губернаторами відповідних штатів. Він може бути відсторонений від посади в такий же спосіб і з тих же причин, що й суддя Верховного суду. Їх права і привілеї охороняються так само, як і права та привілеї суддів Верховного суду. Особа, яка постійно займає посаду судді вищого суду після введення конституції в дію, не має права виступати в суді або перед будь-яким органом влади в Індії, за винятком Верховного і того ж таки вищого суду, де він є суддею. Суддя вищого суду може бути переведений президентом після консультації з головним суддею Індії з одного вищого суду до іншого.

6.2. Здійснення судової влади

До функцій вищих судів входять нагляд і керівництво всіма нижчими судами на їх території, за винятком військових судів. Якщо вищий суд має переконання, що справа, яка розглядається в будь-якому з нижчих судів, зачіпає важливе питання права, пов'язане з тлумаченням Конституції, він може вимагати й сам вирішити його або повернути в нижчий суд після роз'яснення порушеного питання.

Вищі суди можуть вимагати від нижчих судів подання звітів, видавати загальні правила і форми з метою регулювання їх судочинства, встановлювати для них форми ведення звітів і книг, шкалу винагороди, що виплачується службовцям та посадовим особам цих судів і захисникам та адвокатам, які в них виступають.

Нарешті, вищий суд (або його головний суддя) призначає свій штат посадових осіб та службовців і визначає в правилах привілеї та умови їх служби. Ці правила повинні бути схвалені губернатором або губернаторами зацікавленого штату або штатів і президентом, якщо основне місцезнаходження суду - територія, керована Союзом. Кожен вищий суд, так само як і Верховний суд, є судом письмового провадження.

Нижчестоящими по відношенню до вищого суду є кримінальні та цивільні суди в округах. За лінією цивільних судів головним з них є суд окружного судді, у підпорядкуванні якого перебувають додатковий окружний суддя, суддя суду об'єднаних округів або помічник окружного судді та судді-індуци (мунсифи). По лінії кримінальних судів головним окружним судом є суд сесійних суддів. Зазвичай одна і та ж особа займає посади як окружного, так і сесійного судді. Нижче суду сесійних суддів є магістрати трьох класів: першого, другого і третього.

Призначення на посаду, визначення місця служби та просування по службі окружних суддів проводиться губернатором після консультації з вищим судом штату. Заміщення посад окружних суддів проводиться або шляхом просування по суддівській службі в штаті, або безпосереднім призначенням з числа адвокатів чи захисників із не менш ніж семирічним стажем роботи, рекомендованих вищим судом. Призначення на інші суддівські посади, крім посад окружних суддів (посада окружного судді включає також додаткових окружних суддів, суддів судів об'єднаних округів, помічників окружних суддів та ін.), проводиться губернатором відповідно до правил, виданих ним після консультації з комісією у справах державної служби і вищим судом штату.

Суди панчатів у селах розглядають незначні цивільні та кримінальні справи. У містах (міських районах, кварталах) також є суди з незначних справ, у тому числі пов'язаних з автотранспортними пригодами. Вони називаються народними судами [13].

Високий суд штату виступає судом першої інстанції і апеляційним. Свій високий суд можуть мати і союзні території. Деякі дрібні штати мають загальний високий суд у головному місті одного зі штатів. Високий суд здійснює керівництво всіма судами на території штату, включаючи військові та адміністративні суди, контролює їх діяльність. Він може видавати судові накази про усунення порушень права з усіх питань (Верховний суд Індії видає такі накази тільки у зв'язку з порушенням конституційних прав). Він здійснює конституційний контроль, але остаточне рішення приймає Верховний суд Індії. Вищим органом єдиної централізованої судової системи Індії є Верховний суд, який складається зазвичай із старшого за віком головного судді (Chief Justice of India) та 17 членів. Як суд першої інстанції він уповноважений розглядати спори між урядом Союзу і штатами, а також між штатами. Є вищою апеляційною інстанцією з кримінальних і цивільних справ. У межах існуючого законодавства видає приписи з питань судочинства, а на прохання президента може давати різні висновки з питань факту або права.

Найважливішою функцією Верховного суду Індії є конституційний контроль. При розгляді будь-якої справи Верховний суд може давати тлумачення конституційних положень, а сформульоване ним право є обов'язковим для всіх судів країни. Він визначає чинність законів федерації і штатів, якщо оскаржується їх конституційність. До Верховного суду можна звернутися також у всіх випадках, коли є підстави вважати, що порушено одне з "основних прав", гарантованих Конституцією.

У федеральній судовій системі також діють апеляційні суди й нижчі суди: суди сесій і суди магістратів. Згідно з Конституцією (ст.124) члени Верховного суду призначаються президентом із числа найвизначніших юристів країни після консультації з головним суддею і міністрами кабінету. Схвалення парламентом не потрібно. Після досягнення 65-річного віку вони зобо-

в'язані піти у відставку, а також можуть бути звільнені достроково за негідну поведінку або зміщені наказом президента з причини професійної непридатності. Наказ президента про зміщення члена Верховного суду має бути підтриманий рішенням 2/3 присутніх членів обох палат парламенту [14].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Згідно з Конституцією Індії засновується посада контролера і генерального аудитора Індії, який призначається наказом президента, скріпленням його підписом і печаткою, та може бути відсторонений від посади у такому ж порядку і на такій же підставі, що й суддя Верховного суду.

Кожна особа, призначена на посаду контролера і генерального аудитора Індії, до вступу на посаду приносить і підписує перед президентом або особою, яку він призначив для цього, присягу чи заяву.

Платня й інші умови служби контролера і генерального аудитора Індії встановлюються парламентом за допомогою закону. Контролер і генеральний аудитор, після того як він залишив свою посаду, надалі не може займати певну посаду в органах уряду Індії або уряду якогось штату.

З дотриманням положень Конституції і будь-якого закону, виданого парламентом, умови служби осіб, які працюють в Департаменті контролю і звітності Індії, та адміністративні повноваження контролера і генерального аудитора визначаються правилами, виданими президентом після консультації з контролером та генеральним аудитором.

Адміністративні витрати відомства контролера і генерального аудитора, включаючи платню, утримання та пенсії, що виплачуються службовцям у цьому відомстві, покриваються з коштів консолідованого фонду Індії.

Контролер і генеральний аудитор виконує такі обов'язки і здійснює такі повноваження щодо фінансових звітів Союзу і штатів та будь-яких інших влад або органів, які можуть бути прописані законом, виданим парламентом, або на його підставі; до тих пір поки така постанова не видана, він виконує такі обов'язки і здійснює такі повноваження щодо фінансових звітів Союзу та штатів, які були надані Генеральному аудитору Індії або здійснювалися ним безпосередньо перед введенням в дію цієї Конституції щодо фінансових звітів Домініону Індії і провінцій.

Фінансові звіти Союзу і штатів повинні вестися в такій формі, яку президент може встановити за порадою контролера і генерального аудитора.

Доповіді контролера і генерального аудитора Індії, що належать до фінансових звітів Союзу, надаються президентові, який повинен розпорядитися про їх представлення кожній із Палат парламенту.

Доповіді контролера і генерального аудитора Індії, що стосуються фінансових звітів штату, надаються губернатору штату, який повинен розпорядитися про їх представлення легіслатурі штату [15].

Ревізор - генеральний аудитор Індії є одноосібним органом, який здійснює в Індії функції, аналогічні функціям рахункових палат у європейських країнах, і контролює всю фінансову систему країни на рівнях як Союзу, так і штатів. Він призначається президентом і може бути зміщений у тому ж порядку, що й суддя Верховного суду. У його підпорядкуванні перебуває аудиторно-рахунковий департамент. За його порадою президент визначає форму рахунків Союзу і штатів.

Повноваження та умови служби ревізора - генерального аудитора Індії значною мірою були запозичені законом про умови служби ревізора - генерального аудитора Індії 1953 р. із закону про управління Індією 1935 р. Закон 1953 р. замінений законом 1971 р., до якого у 1976 р. було внесено ряд поправок. Найважливішим серед цих змін було звільнення ревізора - генерального аудитора від обов'язку складати фінансові звіти Союзу і штатів, що істотно обмежило його повноваження.

Хоча ревізор - генеральний аудитор призначається президентом, його усунення з посади можливе тільки на підставі рішення обох палат парламенту про "доведену негідну поведінку" або "неспроможність". Платня та умови служби ревізора встановлюються законом і не можуть бути змінені не на його користь протягом усього терміну перебування на посаді. Йому також встановлюються пільги члена Індійської адміністративної служби в ранзі секретаря уряду Індії. Після досягнення 65-річного віку ревізор зобов'язаний піти у відставку, після чого йому нара-

ховується пенсія в розмірі 15 тис. рупій щорічно. Залишивши службу, ревізор не має права займати якусь посаду на службі Союзу або штату.

Ревізор - генеральний аудитор Індії проводить ревізії і подає доповіді про всі витрати, що покриваються з консолідованого фонду Індії, і про всі суми, зняті з державних рахунків Союзу і штатів. Він перевіряє рахунки міністерств Союзу і штатів, а також надходження і витрачання коштів Союзу і штатів усіма органами влади, державними компаніями та іншими організаціями, коли того вимагає закон.

Свої звіти, що стосуються рахунків Союзу, ревізор-генеральний аудитор Індії надає президенту, який направляє їх кожній із палат парламенту. Звіти, що стосуються рахунків штату, надаються ревізором-генеральним аудитором Індії губернатору штату, а він направляє їх легіслатурі. Таким чином, навіть у штатах фінансовий контроль здійснюється союзною владою [16].

8. Державна служба

Державні цивільні служби включають три блоки: на рівні країни в цілому, штатів і в рамках загальноіндійських відомств, що мають свої керівні підрозділи в центрі, штатах і союзних територіях. До 1961 р. до таких відомств належали лише Індійська адміністративна служба та Індійська поліцейська служба. Надалі були засновані також Індійська інженерна служба, Індійська служба охорони здоров'я та Індійська лісова служба.

Конституція містить положення про незалежні комісії у відомствах державного управління, які повинні проводити атестацію і затверджувати на посаді чиновників у цивільних установах. Центральні організації, наприклад, у сфері оподаткування, поштового зв'язку, митних операцій, і Центральний секретаріат спираються на власні норми і процедури добору кадрів.

Індійська адміністративна служба (ІАС) налічує приблизно 3 тис. високопоставлених співробітників. Щорічно її поповнюють 100 випускників коледжів, з них 75% приймаються на основі жорсткого конкурсу і 25% - за рекомендацією місцевих відділень ІАС. Персонал ІАС займає важливі посади в округах і працює в урядових установах країни і штатів.

Планова комісія була створена рішенням кабінету міністрів у 1950 р. як дорадчий орган з питань планового економічного розвитку на чолі з прем'єр-міністром.

У 1990-х роках, прагнучи лібералізації економічної політики, уряд обговорював завдання та функції Планової комісії. У 1998 р. питання про те, чи не слід перетворити її в консультативний орган при прем'єр-міністрі, поклавши планування на окремі міністерства, дебатував коаліційний кабінет під керівництвом лідера партії Бхаратія джаната Атал Бехар Ваджпаї [17].

9. Система професійного навчання державних службовців

Навчальні програми з державного управління готують фахівців для роботи в урядових та інших керівних органах, таких як управління охороною здоров'я, управління людськими ресурсами і навіть управління містом.

В Індії є велика кількість університетів та інститутів, які пропонують програми на здобуття ступеня магістра і кандидата наук з державного управління. Ось список деяких з них:

- університет у місті Делі;
- Університет імені Джавахарлала Неру в місті Делі;
- Індійський інститут публічного адміністрування (ІІПА), місто Делі;
- Університет Лакхнау;
- Університет Південного Гуджарату, місто Сурат.

Зі ступенем з державного управління є можливість отримати престижну роботу в різних державних чи приватних організаціях, освітніх установах та урядових організаціях [18].

Індійський інститут публічного адміністрування є однією з провідних шкіл публічної політики з вивчення державного управління та одним з головних соціальних джерел науки в Індії.

ІІПА був відкритий 29 березня 1954 р. першим прем'єр-міністром Індії Джавахарлалом Неру. ІІПА є автономним органом відповідно до Закону про реєстрацію товариств. Його створення було результатом опитування державної адміністрації в країні, яке проводилося в 1953 р. Поло Хенсоном Еплбі, відомим професором з державного управління і консультантом Фонду Форда.

Метою створення цього інституту є проведення таких академічних заходів, які б сприяли підвищенню управлінського потенціалу та лідерських якостей керівників в урядових та інших організаціях державної служби.

ІРА опублікував більше 400 книг, монографій і доповідей. Індійський журнал державного управління видається з 1955 р. і є знаним у світі. Інші важливі періодичні видання ІРА включають Nagarlok; документації в галузі державного управління; Lok Prashashan (хінді); інформаційний вісник ІРА та електронний журнал з діалогу споживача.

Департаменти інституту: антропологія, економіка, підготовка керівних кадрів, географія, історія, економіка, міжнародні відносини, державне управління, політологія, суспільні науки, соціологія.

Центри інституту:

- Центр економічного аналізу і фінансового менеджменту.
- Центр розвитку людських ресурсів і дослідження поведінки.
- Центр вивчення менеджменту і державних підприємств.
- Центр публічної політики, планування і досліджень у галузі розвитку.
- Центр розвитку управління сільськими територіями і Панчаяті Радж.
- Центр управління соціальним добробутом і правосуддя.
- Центр з досліджень міста.
- Центр споживчих досліджень.
- Центр з питань зміни клімату, навколишнього середовища і засухи.
- Центр з етики в управлінні.
- Центр підготовки в галузі ІКТ й електронного управління.

Цілі та завдання інституту:

- сприяти в організації і проведенні навчальних курсів, лекцій, конференцій і досліджень з питань, що стосуються уряду і державного управління;
- забезпечувати і заохочувати до вивчення економічних і політичних наук та державного управління, з особливим акцентом на механізми державного та громадського управління і для освітніх цілей, пов'язаних з цим;
- управляти інформаційними послугами з метою полегшення вивчення та поширення інформації з державного управління;
- здійснювати і забезпечувати публікацію наукових статей, журналів і книг.

Діяльність інституту організована в чотирьох взаємопов'язаних сферах - дослідження, консультації, консультаційні послуги, навчання і поширення інформації. У той час як інститут проводить наукові дослідження з непроцедурних питань зі своєї власної ініціативи, він також проводить дослідження з особливих питань практичного значення, які зазвичай проходять за підтримки уряду і національних/міжнародних організацій. Інститут також пропонує консультаційні послуги в галузях оперативної діяльності для підприємств публічного сектору й уряду. Інститут реалізує велику кількість короткотермінових і довготермінових навчальних програм. Крім двох видань "Індійський журнал з державного управління" і "Nagarlok" інститут також випускає щомісячний бюлетень і бібліографічний журнал "Документація в галузі державного управління".

Крім публікацій інститутом за останні п'ятдесят років опубліковано понад 250 книг. На сьогодні є близько 60 з цих видань. Нещодавно інститут почав випускати ще один журнал на хінді під назвою "Lok Prashasan".

Перспективна професійна програма з державного управління (ARPPA) - це дев'ятимісячна дипломна навчальна програма, організована Індійським інститутом публічного адміністрування за сприяння Міністерства кадрів, державних скарг і пенсій уряду Індії.

Метою програми є підготовка її учасників до здійснення більш якісного й ефективного управління, що служитиме людям, особливо бідним і знедоленим, а також прищепити і зміцнити лідерські якості в державній службі. Програма пристосована до навчальних потреб державних службовців середнього і вищого рівня Індії, центральних органів влади і державного уряду.

ARPPA є післядипломною програмою. Вона надає учасникам базові знання з суспільних наук, навчає технікам управління, допомагає в усвідомленні соціального, політичного та економічного середовища управління; сприяє навчанню за допомогою польових досліджень і роботи в групах, заохочує спеціалізовані дослідження в обраній учасниками галузі.

Більше 765 державних службовців, у тому числі зі збройних сил, високопосадовці країн, що розвиваються, і викладачі Індійських університетів беруть участь у цій програмі.

Випускники Індійського інституту публічного адміністрування займають важливі посади в уряді Індії та в індійських збройних силах [19].

Також можна виокремити іншу навчальну установу в Індії, таку як Національна академія управління імені Лала Бахадур Шастрі (англ. Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration, LBSNAA).

Академія є дослідницьким та вищим навчальним закладом у галузі публічної політики й державного управління в Індії, розташована в передгір'ях Гімалаїв у місті Масурі, штат Уттаракханд; керується союзним урядом Індії.

LBSNAA розміщена в будівлі колишнього готелю "Чарлевіль", придбаного урядом в 1959 р. Пізніше до неї було додано територію клубу "Хеппі Волей", придбану для утворення спортивного комплексу навчального закладу. Спочатку академія називалася "Національною академією адміністрації", але пізніше вона була перейменована на честь прем'єр-міністра Лала Бахадур Шастрі, невдовзі після його смерті.

Більшість вищих державних посад в Індії ще з часів Ост-Індської компанії вимагають проходження складних іспитів, що проводяться Союзною комісією державної служби (Union Public Service Commission). В академії студенти навчаються чотири місяці до проходження цих іспитів. Після цього навчання продовжують лише майбутні службовці Адміністративної служби, а решта студентів переходить до інших навчальних закладів.

Крім того, з 2007 р. в академії проводяться курси підвищення кваліфікації для службовців Індійської Адміністративної служби, проходження яких обов'язкове через 8 та 15 років роботи. Крім того, тут проводяться багато різних короткотермінових навчальних програм для працівників різноманітних адміністративних установ.

Також в академії проводяться дослідження в галузі державного управління у співпраці з багатьма іншими індійськими установами [20].

До числа відомих навчальних закладів Індії можна зарахувати й Інститут підготовки та управління секретаріату.

Заснований у 1948 р. Інститут підготовки та управління секретаріату в основному займається наданням професійної підготовки різним рівням державних службовців у Центральному Секретаріаті.

Основними цілями Інституту є:

- планування, проектування і проведення фундаментальних, пере підготовчих і спеціалізованих програм для різного рівня державних службовців (наприклад, середня ланка управління) з тим, щоб вони могли виконувати свої обов'язки ефективніше і нести більшу відповідальність у майбутньому за рахунок підвищення їх професійної компетенції;
- оцінка потреб у навчанні на різних рівнях у Секретаріаті, а також пов'язаних з ним організацій та організація навчальних програм для задоволення цих потреб;
- створення та розвиток серед учасників інноваційних навичок роботи, і відчуття командного духу;
- забезпечення професійної підготовки урядів штатів та адміністрацій союзних територій, надання їм допомоги в розробці своїх навчальних курсів і підготовці навчальних матеріалів;
- публікація монографій та навчальної літератури/матеріалів (включаючи аудіовізуальні засоби), що мають відношення до підготовки курсів, розроблених і проведених Інститутом.

Інститут є одним із провідних навчальних закладів країни, що забезпечує надання професійної підготовки посадовим особам центрального уряду і штатів, державним підприємствам і автономним органам, у багатьох спеціалізованих сферах.

Директор Інституту є службовцем у званні співсекретаря уряду Індії. Після того, як заклад було визнано одним з інститутів урядового навчання для впровадження практики загального управління якістю у 1997 р. Інститут розробив бачення/місію, де визначив основні завдання і рамкові цілі для досягнення свого ідеалу "Ефективності й суспільного блага" [21].

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Індія пропонує вельми специфічну модель модернізації. Загалом навряд чи самі індійці погодилися б із поняттям "модернізація" - їм більше до вподоби риторика "особливого шляху" і "цивілізаційної своєрідності". Важко не погодитися з подібною риторикою. Індійський шлях розвитку дійсно жорстко відмежований від інших "модернізацій" - і від м'яко-комуністичної китайської, і від ісламсько-близькосхідної, і від техно-бульбашок Південно-Східної Азії (хоча за останніми даними Індію з нею ріднить бурхливий розвиток інформаційних "високих" технологій). Загалом, з модернізацією Індії треба розбиратися окремо, уважно аналізуючи, в першу чергу, специфіку історії пізньокolonіальної Індії [22].

Модернізація в Індії почалася з того, що після досягнення незалежності в 1947 р. вона обрала демократичну форму державного і суспільного устрою. Становлення демократичних інститутів у країні відбувалося в атмосфері політизації надзвичайно фрагментованого суспільства. У колоніальний період основним інструментом їх створення був Індійський національний конгрес, хоча не слід применшувати роль інших політичних партій та організацій. Саме в їхніх суперечливих взаємовідносинах і боротьбі створювалася та основа, на якій розвивалася політична демократія в Індії, формувалися ідеї модернізації країни.

Важливим, а може й вирішальним моментом у визначенні демократичного вибору була наявність політичної волі у тих, хто очолив незалежну Індію. І тут слід назвати першого прем'єр-міністра країни Джавахарлала Неру - демократа до мозку кісток. Він вважав, що побудова суспільства на принципах демократії дасть кращі результати, ніж будь-яка інша форма правління, і пов'язував з цим надії на прогрес країни. Для постколоніальної Індії найважливіша мета демократичного розвитку полягала в тому, щоб створити необхідні умови для нормального життя величезних мас населення, значна частина якого перебувала за межею бідності. Великим досягненням індійської демократії стала побудова фундаменту громадянського суспільства. Зараз у країні діють тисячі неурядових, громадських та приватних організацій, пов'язаних з життєвими інтересами різних верств і груп населення. Всі вони - і кожна окремо - сприяють формуванню суспільно-політичного клімату в країні. Цей процес ще не охопив усі верстви населення, особливо нижчі, але вже досяг тієї стадії, коли саме суспільство здатне генерувати ідеї і справляти помітний вплив на політику й економіку.

Подією, що визначила подальший розвиток країни по шляху демократичної модернізації, стала Конституція Індії (1950 р.). Індія засновувалася як суверенна демократична республіка з метою забезпечити всім її громадянам соціальну, економічну і політичну справедливість, свободу думки, висловлювання думок, переконань, віросповідання, культур. Конституція забороняє дискримінацію з мотивів релігійної, расової, кастової приналежності, статі або місця народження, скасовує принцип недоторканності. Вона гарантує право власності - жодна людина не може бути позбавлена майна інакше, ніж за законом.

Введенню в дію Конституції передувало зміцнення єдності і територіальної цілісності Індії. Уряду вдалося подолати феодальну роздробленість країни (майже 600 князівств), які увійшли до складу індійської держави, що сприяло зростанню політичного авторитету Індії, стало важливою передумовою розвитку демократичних засад на території колишніх феодальних утворень. Створення федеративної держави стало великим кроком на шляху демократизації і модернізації державного устрою.

В системі демократичних інститутів центральне місце займає діяльність парламенту. За роки незалежності Індії було проведено 15 виборів до нижньої палати парламенту, відбулися численні вибори до законодавчих зборів штатів. І в тому і в іншому випадку у виборах брало участь більше 60% виборців.

Одним з інструментів розширення демократії в Індії стали виборні органи місцевого самоврядування - міські корпорації (у великих містах) і муніципалітети, а в сільській місцевості - панчаяти. Останнім належить особлива роль у залученні жителів понад 500 тис. індійських сіл, в яких проживає більше 70% населення країни, до демократичного управління на місцях. Однак на низовому рівні виборна демократія приживалася з великими труднощами. Тому парламент у 1992 р. прийняв поправки до Конституції, які зобов'язали владу в штатах регулярно, через кожні п'ять років, проводити вибори в сільські панчаяти і муніципалітети.

Особливість демократичної системи в Індії знайшла прояв у законодавчому забезпеченні представництва найбільш знедолених нижчих верств суспільства (зареєстрованих каст і племен) у парламенті й законодавчих зборах штатів шляхом уведення для них відповідних квот у цих органах. З 1992 р. Конституцією передбачене резервування місць для цих верств у сільських панчаятах і муніципалітетах. Це сприяло залученню низів до громадської та політичної діяльності. Демократія як така глибоко вкорінилася в Індії, і ніхто не ставить під сумнів її життєздатність і необхідність для подальшого розвитку суспільства [23].

Життєвий потенціал індійської цивілізації надзвичайно високий, доказом чому стали хоча б останні економічні досягнення. Разом з тим найближчим часом Індія зіткнеться з безліччю дуже серйозних проблем:

а) у політичній сфері. Зростання політичного індуїзму може викликати прагнення до одноманітності, хоча саме плюралізм є основою індійської цивілізації. Його підрив, як мінімум, може спричинити серйозні політичні наслідки, а найгірший сценарій може означати початок розпаду держави;

б) в економічній сфері. Індія навряд чи зможе перейти на постіндустріальну фазу розвитку (величезний масив бідного населення не дозволяє застосовувати багато моделей розвинутих країн: зокрема, немає особливого сенсу в запровадженні нових ресурсозберігаючих технологій, оскільки абсолютно не ясно, куди подіти вивільнену робочу силу; не випадково більшість технологічних досягнень має "експорто орієнтований" характер), а розвиток по індустріальному шляху має жорсткі екологічні обмеження;

в) у соціальній сфері. Розмивання кастової системи вестиме до зростання соціальної напруженості. Процес глобалізації та індійська політика лібералізації можуть тільки сприяти розвитку даної негативної тенденції;

г) в інтелектуальній сфері. Щорічний виїзд десятків тисяч найбільш кваліфікованих фахівців здатний уже найближчим часом викликати істотне ослаблення позицій Індії у високо-технологічній сфері, а в перспективі призвести до різкого погіршення культурної динаміки;

д) у зовнішньополітичній сфері. Може бути підірваний сорокарічний консенсус у зовнішній політиці, якщо лідери, які закликають орієнтуватися виключно на США, кинуть виклик прихильникам традиційного незалежного курсу.

Однак протягом свого тривалого історичного шляху Індія не раз стикалася ще з більшими труднощами, і кожного разу їх досить успішно долала, зберігаючи в цілому свою цивілізаційну парадигму [24].

Індія реалізувала самобутню модель модернізації, яка виявилась досить ефективною. З точки зору суспільно-політичного розвитку Індія мала унікальні характеристики. Ще в колоніальні часи були закладені основи системи місцевого самоврядування, основи федералізму. Партія Індійський національний конгрес мала розгалужену систему по країні, дозволило Індії з моменту здобуття незалежності утвердитися як демократичній державі. Тривалий час індійська демократія мала свої особливості: панування у політичному житті ІНК і родини Ганді.

В економічній сфері Індії вдалося уникнути широкомасштабних експериментів, пов'язаних з радикальною зміною традиційного укладу. Індія зберегла звичний ритм життя, проте це не зупинило її поступу в бік прогресу.

Розвиток країни має і свої проблеми: відносини з Пакистаном, які переросли в ядерне протистояння; стрімке зростання населення, що тягне за собою цілу низку соціально-економічних проблем; сепаратистські і екстремістські рухи [25].

Особливості розвитку Індії

Промисловість	Формування державного сектора: енергетика, залізниці, зв'язок, військова промисловість, ірригаційні споруди (20% виробництва). Планування економічного розвитку. Підтримка приватного бізнесу: легка і харчова промисловість. Спільні підприємства: сучасні наукоємні галузі
Сільське господарство	Збереження традиційного укладу сільських громад. Розширення прав орендарів. Скасування привілеїв великих землевласників. "Зелена революція"
Соціальна політика	Ліквідація кастового устрою. Зрівняння в правах всього населення. Збереження сільських громад. Спроба регулювання чисельності населення
Національна політика	Адміністративний поділ країни було здійснено за національною, мовною, релігійною ознаками. Збереження індійської мови як державної поряд з хінді

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Можна було б продовжити перераховувати й аналізувати проблеми, що здійснювали і здійснюють стримувальний вплив на торговельно-економічне співробітництво з Індією раніше і тепер, однак з урахуванням економічних реформ, що проводяться зараз як в Індії, так і в Україні, варто було б більше уваги приділити новим можливостям і перспективам у торговельно-економічному співробітництві, а також використанню багатого досвіду, який набула Індія на шляху створення ринкової економіки.

Досвід Індії цікавий тим, що, зробивши перші кроки в бік вільного ринку і виявивши явні деформації в розвитку, уряд поспішно повернувся до "керованого" капіталізму. Так, збої в розвитку Індії в 60-і роки були ліквідовані до середини 70-х за рахунок зростання державних інвестицій і співпраці планових органів з державними та приватними компаніями. Ця взаємодія дозволила домогтися високих темпів зростання економіки у 80-ті й 90-ті роки. Особливо серйозну регулюючу роль на даному етапі відіграв уряд Індії у взаєминах з ТНК. Які ж шляхи розширення торговельно-економічного співробітництва між Україною та Індією? Перш за все, вони не повинні суперечити світовим тенденціям у виробництві й торгівлі, а також національній стратегії обох країн на шляху послідовного переходу до торгівлі готовою продукцією. В Україні для цього є всі передумови. Більше того, Україна, маючи потужний машинобудівний потенціал, у змозі забезпечити випереджаючий розвиток торгівлі продукцією машинобудування та галузей, що визначають науково-технічний прогрес. Безсумнівно, в довгостроковій перспективі потреби Індії в імпорті машино-технічної продукції будуть зростати, і для України в торгівлі з Індією машини та обладнання повинні зайняти провідне місце серед усіх видів її експортної продукції [26].

Дуже корисним досвідом для України може стати швидкий розвиток інформаційних технологій в Індії.

Індія - країна з древньою цивілізацією і багатю традиціями культурою, яка зберігалася протягом багатьох сторіч. Її літературна спадщина - одна з найбагатших у світі. Індійська традиція навчання досягла епохи сучасних інформаційних технологій, включаючи й останню технологію використання програмного забезпечення, яка набула великого поширення у всьому світі.

Програми в Індії створюються англійською мовою, яка не є рідною для її жителів, але є засобом міжнародного спілкування.

Індія домоглася великих успіхів у сфері програмного забезпечення, і сьогодні її можна вважати однією з країн із добре розвиненими інформаційними технологіями. Крім того, Індія - єдина країна серед країн третього світу, яка займається самостійною розробкою комп'ютерних програм.

Є ряд компаній, що працюють у сфері ІТ, які щороку створюють величезну кількість комп'ютерних програм, переважно англійською мовою, і індійські компанії займають серед них далеко не останнє місце. В останні роки програмне забезпечення у сфері освіти, технологій, медицини та комп'ютерів, розроблене індійськими спеціалістами залишило помітний слід у міжнародному секторі інформаційних технологій.

За ці роки якість виробництва індійського програмного забезпечення для шкіл, коледжів та університетів значно покращала і має досить низькі затрати виробництва. Отже, Індію можна вважати одним із центрів виробництва якісного програмного забезпечення. Багато іноземних компаній, що працюють у сфері інформаційних технологій, тепер користуються послугами індійського персоналу, що працює у сфері програмного забезпечення, та компаній-розробників програмного забезпечення.

Сьогодні, Індія експортує програмне забезпечення, включно з програмним забезпеченням для шкіл, коледжів та університетів, до країн Західної Європи, у США, Австралію та багато інших країн.

Нині з'являються нові тенденції у розвитку галузі інформаційних технологій. Все більше наукових розробок присвячені Інтернет та електронним ЗМІ. Індійські інформаційні технології знаходять свої шляхи та стратегії вирішення даної проблеми. Вони вже досягли значних успіхів

у галузі автоматизації шкіл, коледжів та університетів. Можливості розвитку інформаційних технологій в Індії дійсно величезні, але їм необхідно приділяти належну увагу з боку уряду [27].

Список використаних джерел

1. Індія. - Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Індія>
2. Административное деление. - Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki/Индия#>
3. Административное деление Индии. - Режим доступу : http://ru.wikipedia.org/wiki/Административное_деление_Индии
4. Местное самоуправление. - Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/asia/india/mestnoe_samoupravlenie.html
5. Политика государства: Принципы управления. - Режим доступа: <http://www.indianembassy.ru>
6. Государственное устройство Индии. - Режим доступа : http://www.realtravel.ru/countries/india/india_gosudarstvo.html
7. Государственное и муниципальное управление зарубежных стран. - Режим доступа : <http://www.gmu-countries.ru/index.html>
8. Индия, Республика Индия. - Режим доступа : <http://geo.historic.ru/enc/item/f00/s00/m000045/index.shtml>
9. Премьер-министр и правительство. - Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/asia/india/premier_i_pravitelstvo.html
10. Президент Индии. - Режим доступа : <http://rpa.studz.ru/forum/87-1867-1>
11. Совет министров. - Режим доступа : <http://rpa.studz.ru/forum/87-1867-1>
12. Правительство Индии. - Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki/Правительство_Индии
13. Индия. Судебная система. - Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/asia/india/sudebnaya_sistema.html
14. Судебная система Индии. - Режим доступа : <http://www.impirativ.ru/dipl208.htm>
15. Конституция Индии. Глава V. Контролер и генеральный аудитор Индии. - Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=India&language=r>
16. Ревизор. - Режим доступа : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/93/5497/25/>
17. Государственная служба. - Режим доступа : http://www.gmu-countries.ru/asia/india/gos_sluzhba.html
18. Education. - Режим доступу : <http://www.employmentnews.gov.in/CAREER%20IN%20PUBLIC%20ADMINISTRATION.asp>
19. Indian Institute of Public Administration. - Режим доступу : <http://www.iipa.org.in/>
20. The Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration. - Режим доступу : <http://www.lbsnaa.gov.in/>
21. Institute of Secretariat Training & Management. - Режим доступу : <http://www.istm.gov.in/>
22. Модернизация в Индии. - Режим доступа : <http://www.h-o-m.ru/index.php/модернизация-в-индии.html>
23. Опыт Индии. - Режим доступа : http://expert.ru/expert/2010/01/opyt_indii/
24. Модернизация в Индии. - Режим доступа : <http://www.h-o-m.ru/index.php/модернизация-в-индии.html>
25. Індія. - Режим доступу : <http://ukrmap.su/uk-wh11/1320.html>
26. Опыт Индии. - Режим доступа : <http://dividendy.com/vkadi/globalnye-rynki/348-opyt-indii.html>
27. Информационные технологии в Индии. - Режим доступа : <http://mainsource.ru/info/articles/a-7/>

РЕСПУБЛІКА КАЗАХСТАН



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави та державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Загальна характеристика*
 - 4.2. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Загальні зауваження*
 - 6.2. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання: інституції центральних органів влади Республіки Казахстан

1. Загальна характеристика держави

Республіка Казахстан (казахською мовою - Казахстан Республикасы) є країною, що розташована на півночі Центральної Азії. Загальна площа території країни становить 2724,9 тис. км² і простягається від низовин річки Волги на заході до гір Алтаю на сході та від гір Заїлійського Алатау Північного Тянь-Шаню на півдні до Західно-Сибірської низовини на півночі. За площею земель Казахстан займає 9-те місце у світі, поступаючись лише Росії, Китаю, США, Аргентині, Бразилії, Канаді, Індії та Австралії. Протяжність сухопутного державного кордону республіки сягає 13 392,6 км, із них з Російською Федерацією - 7 591 км, Республікою Узбекистан - 2 351,4 км, Китайською Народною Республікою - 1 782,8 км, Киргизською Республікою - 1 241,6 км, Республікою Туркменістан - 425,8 км. На території країни, на перетині 78 меридіану з 50 паралеллю, розташований географічний центр континенту Євразії.

З 10 грудня 1997 р. офіційною столицею Республіки Казахстан є місто Астана. За оцінками 2010 р., тут проживає 697,1 тис. осіб. У 1997 р. столиця перенесена із Алма-Ати в Акмолу, в 1998 р. Акмола перейменована в Астану.

Чисельність населення Казахстану на початок 2011 р. становила 16 млн 442 тис. осіб. У структурі загальної чисельності населення республіки частка міського населення складає 54,5%, сільського населення - 45,5%. З початку 2011 р. до 1 січня 2012 р. загальний приріст населення склав 233 тис. осіб, у тому числі в містах - 153,5 тис. осіб, у сільській місцевості - 79,5 тис. осіб. Необхідно зазначити, що зростання чисельності населення за вказаний період відбулося за рахунок природного приросту населення (221,8 тис. осіб).

У Казахстані проживають представники 125 національностей. В етнічному складі населення до найбільш чисельних груп належать представники семи національностей - казахи, росіяни, узбеки, українці, уйгури, татари, німці, що становить 95,5% від загальної чисельності населення країни. В складі населення Казахстану найбільш численними є казахи - 64,0%, росіяни - 22,8%. Питома вага узбеків у загальній чисельності населення республіки становить 2,9%, українців - 1,9%, уйгурів - 1,4%, татарів - 1,2%, німців - 1,1%.

Природні умови. Віддаленість від океанів та велика територія зумовлюють різко континентальний характер клімату країни, його зональність і дефіцит опадів. Середня температура січня коливається в межах від -19 до -4 градусів, середня температура липня від +19 до +26 градусів. Найнижча температура взимку досягає 45 градусів морозу, найвища - 30 градусів тепла.

У Казахстані нараховується 8,5 тис. великих і малих річок. Найдовшими серед них є Ертіс (протяжність у межах республіки 1 698 км), Есіль (1 400 км), Жайик (1 082 км), Сирдар'я (1 400 км). Серед 48 000 водойм найбільшими є Аральське море, озера Балхаш, Зайсан, Алакол, Тенгіз, Селетенгіз. Казахстану належить більша частина північного та половина східного узбережжя Каспійського моря (2 340 км).

У країні різко виражена горизонтальна і вертикальна зональність ґрунтового та рослинного покриву. В лісостеповій та степовій зонах розташовано 10% усіх земель, у напівпустельній та пустельній - близько 60%, у гірських районах - близько 5%. Лісистість республіки становить 4,5%. Казахстан має багату фауну та флору. На його території мешкає 155 видів ссавців, 480 - птахів, 150 - риб, нараховується 250 видів лікарських рослин.

Економіка. За роки незалежності в Республіці Казахстан забезпечено стійке економічне зростання, в основі якого - вивільнення приватної ініціативи і підприємництва, активна зовнішня торгівля, залучення інвестицій. За минуле десятиліття ВВП країни збільшився майже в 5 разів (з 22 млрд до 100 млрд дол. США). Казахстан, за класифікацією Світового банку, входить до групи країн із середнім рівнем доходів. Провідні казахські компанії вийшли на рівень міжнародних стандартів ведення бізнесу і набувають популярності у світі глобальної економіки ("Казмунайгаз", "Казахмис", "Казатомпром" та ін.).

Казахстан - країна з успішною фінансовою і банківською системою, визнаною міжнародними експертами однією з кращих. У країні діють такі великі банки з високими міжнародними рейтингами, як Казкомерцбанк, банк "ТуранАлем", Народний банк. Незважаючи на негативний вплив глобальної фінансово-економічної кризи, Казахстан тримає обраний курс. У 2008 р. темпи зростання хоч і були помірні, але стабільні: трипроцентне зростання ВВП, реалізація бюджетного плану більш ніж на 99%, виконання всіх соціальних зобов'язань держави. Крім

того, зросли розміри прожиткового мінімуму, базові пенсійні виплати і допомога. Загальний обсяг золотовалютних запасів Казахстану і резервів Національного фонду перевищив 47 млрд дол., а державний борг склав не більше 1,5% ВВП.

Казахстан має багаті та різноманітні природні ресурси. Сировинний потенціал представлений паливно-енергетичними, металічними та неметалічними мінеральними ресурсами. В надрах країни залягають великі запаси залізних, мідних, хромових, марганцевих руд, кольорових і рідких металів, будівельних та декоративних каменів. Казахстан займає перше місце у світі за розвіданими запасами цинку, вольфраму, друге місце - срібла, свинцю, хромітів, третє місце - міді, четверте місце - молібдену.

За результатами геолого-економічної оцінки запасів корисних копалин Казахстану, найбільшу вагу мають нафта, вугілля, хроміти, мідь, залізо, свинець та цинк, золото, марганець. У західному регіоні Казахстану зосереджені значні запаси нафти та газу (7-те місце у світі за запасами нафти, 6-те місце - за запасами газу, 2-те місце - урану). Крім того, в Казахстані динамічно розвиваються гірничодобувна галузь, кольорова і чорна металургія, машинобудування, будівельна індустрія, малий і середній бізнес та багато інших галузей.

Зовнішньоекономічні зв'язки. Казахстан залишається державою, яка економічно пов'язана з іншими державами СНД і насамперед Росією. Основними статтями його експорту залишаються вугілля, нафта, прокат чорних металів, зерно, крупа. Казахстан займає 16% усіх експортно-імпортних операцій Росії. 70% імпорту країни - продукти харчування, машини, устаткування, транспортні засоби, прилади. 52% експорту - кам'яне вугілля, нафта, продукти переробки нафти, мідь, нікель, алюміній.

Експортні ресурси Казахстану дають змогу йому підтримувати позитивну зовнішню торгівлю. 67% експорту Казахстану припадає на Великобританію, Німеччину, Нідерланди, Китай, США, Швейцарію. Казахстан має експортні ресурси, що дають можливість йому підтримувати взаємовигідні відносини з іншими державами СНД, середньоазіатського регіону і навіть розвинутих країн Європи й Америки.

У систему адміністративно-територіального устрою республіки входять 14 областей, 2 міста республіканського значення, 175 адміністративних районів, 87 міст, 35 селищ та 6 982 сільських населених пункти.

Великі міста: Алмати (1,066 млн), Караганда (412,5 тис.), Чимкент (340 тис.), Тараз (311,7 тис.), Павлодар (299,8 тис.), Оскемен (293,6 тис.).

Державною мовою в Казахстані є казахська мова (тюркська мова, споріднена з узбецькою, киргизькою, туркменською і турецькою). У державних установах та органах місцевого самоврядування нарівні з державною використовується російська мова.

Релігія - більшість віруючих сповідують іслам сунітського спрямування і християнство (православ'я, діють також протестантська і католицька конфесії).

Грошова одиниця - тенге = 100 тиїнам.

Національна символіка Казахстану

Державний прапор Республіки Казахстан - синьо-блакитне прямокутне полотнище, у центрі якого зображене променисте сонце, а під ним орел, що витає в небі. Колір прапора означає ясне небо і спокій. На лівій стороні прапора - пряма смуга з національних орнаментів золотистого кольору.



Державний герб - на блакитному фоні державного герба Республіки Казахстан зображений шанирак (верхня частина склепінчастої юрти). Шанирак підтримують уики, виконані у вигляді променів сонця. Шанирак обрамовують крила міфічного коня, оспіваного в легендах і віршах. У верхній частині герба зображена п'ятикутна зірка, а в нижній - напис "Казахстан". П'ятикутна зірка символізує високі цілі й ідеали, як це прийнято в багатьох країнах земної кулі. Автори державного герба - відомі художники Казахстану Жандарбек Малібеков і Шота Уаліханов.

Державний гімн - урочиста пісня програмного характеру, яка уособлює мрію країни.

Казахстан здійснює активну міжнародну діяльність, є членом багатьох міжнародних організацій, зокрема: Організації Об'єднаних Націй (ООН), Міжнародного валютного фонду (МВФ), Всесвітньої організації охорони здоров'я, Європейського економічного співтовариства, Міжнародного і Європейського банків реконструкції і розвитку, Міжнародного агентства з атомної

енергії, Міжнародної федерації червоного хреста і червоного півмісяця, ЮНІСЕФ, ЮНЕСКО тощо.

У даний час Казахстан, Росія та Білорусь вступили в новий етап реалізації євразійського проекту від Митного союзу до Єдиного економічного простору.

Асамблея народів Казахстану. У Казахстані мешкають представники понад 130 націй і народностей, багато з яких мають власні культурні центри. Для вирішення питань щодо здійснення конституційних прав представників кожного народу, що проживає в Казахстані, щодо користування рідною мовою та культурою у 1995 р. була створена Асамблея народів Казахстану, що займається виробленням стратегічних завдань національної політики у країні. Головою Асамблеї обрано Президента Республіки Казахстан Н.А.Назарбаєва.

Виконанням усіх прийнятих рішень займається постійно діючий орган при президентові Республіки Казахстан - секретаріат Асамблеї і заступник голови Асамблеї. Малі асамблеї в обласних центрах, очолювані акімами (главами адміністрацій), займаються питаннями міжнаціональних відносин, що порушуються культурними національними центрами на місцях, зокрема відродженням культури і мови, виданням газет, розподілом ефірного часу на телебаченні і радіо, розв'язанням побутових, соціальних та інших проблем.

У Республіці Казахстан відзначаються національні свята, державні свята, професійні й інші свята.

Національні свята - свята, встановлені в Республіці Казахстан в ознаменування подій, що мають особливе історичне значення, справили істотний вплив на розвиток казахстанської державності. Святкування національних свят супроводжується проведенням офіційних заходів у центральних і місцевих державних органах. Національним святом Республіки Казахстан є День незалежності 16 грудня, що відзначається 16-17 грудня.

Державні свята - свята, присвячені подіям, що мають суспільно-політичне значення, а також ті, що традиційно відзначаються громадянами Республіки Казахстан. Святкування державних свят може супроводжуватися проведенням офіційних заходів.

Державними святами Республіки Казахстан є такі свята:

1-2 січня - Новий рік;

8 березня - Міжнародний жіночий день;

22 березня - Науруз Мейрами;

1 травня - Свято єдності народу Казахстану;

9 травня - День Перемоги;

30 серпня - День Конституції Республіки Казахстан;

25 жовтня - День республіки.

Професійні й інші свята - свята, що не наділені статусом національних і державних свят, але відзначаються окремими категоріями громадян. Професійні й інші свята є святковими датами в Республіці Казахстан. Перелік святкових дат встановлюється Президентом Республіки Казахстан.

Відповідно до трудового законодавства Республіки Казахстан, дні, у які відзначаються національні та державні свята Республіки Казахстан, визнаються святковими днями. Святкові дні в Республіці Казахстан є неробочими. У разі збігу вихідного і святкового днів вихідним днем є наступний після святкового робочий день.

2. Територіальні рівні державного управління

2.1. Загальнодержавний рівень

Казахстан - унітарна держава з президентською формою правління. В країні діє конституція, прийнята на референдумі 30 серпня 1995 р. зі змінами і доповненнями від 7 жовтня 1998 р., 21 травня 2007 р. та 2 лютого 2011 р.

Державна влада в Казахстані єдина і включає законодавчу владу, що здійснюється Парламентом; виконавчу владу, що здійснюється Урядом, який складається з центральних органів (міністерств, відомств та агентств) та місцевих органів (акіматів); судову владу, що здійснюється державними судами (Верховним судом та місцевими судами).

Прийнята 30 травня 1995 р. на національному референдумі Конституція Казахстану після змін, внесених до неї в 1998-му і 2007-му рр., налічує 9 розділів і 98 статей. Конституція Казахстану, увібравши в себе кращі ідеї демократії, наріжним каменем вважає людину з її правами і свободами. Будучи демократичною державою, Казахстан сьогодні позиціонує себе як правова, соціальна держава, що слідує принципам демократії, і тому єдиним джерелом влади в країні визнається народ. У Конституції також зазначено, що Казахстан є державою з президентською формою правління (ст. 2).

Президент Республіки Казахстан - Нурсултан Абішевич Назарбаєв, обраний 3 квітня 2011 р. на позачергових виборах. Раніше обирався 1 грудня 1991 р., 4 квітня 2005 р. Термін повноважень продовжений на Всенародному референдумі 29 квітня 1995 р. до грудня 2000 р., 10 січня 1999 р. (позачергові вибори) на альтернативній основі переобраний Президентом Республіки Казахстан на семирічний термін, отримавши 79,78% голосів казахів, які брали участь у голосуванні.

Політичні партії. Конституція республіки Казахстан дозволяє діяльність політичних партій після того, як вони офіційно зареєстровані. Жодна партія не може нав'язувати свою ідеологію державі. Забороняється створення релігійних партій. Хоча в країні діє понад 100 об'єднань і рухів, які можна вважати політичними партіями, лише кілька з них зареєстровані. Інтереси казахських націоналістів представлені рухом "Алаш". У Республіці Казахстан офіційно зареєстровано 10 політичних партій. З них за підсумками виборів у січні 2012 р. представники трьох партій увійшли до складу Мажилісу як депутати.

Демократична партія "Аділет" (Справедливість). Зареєстрована у червні 2004 р. Налічує близько 70 тис. членів. Має відділення у всіх областях республіки, містах Астана і Алмати. Голова партії - Максут Нарикбаєв.

Демократична партія Казахстану "Ак жол" ("Світлий шлях"). Створена у березні 2002 р. членами громадського об'єднання "Демократичний вибір Казахстану". Налічує 288 тис. членів, має 4 відділення. Голова партії - Аліхан Байменов.

Казахська соціал-демократична партія "Ауил" ("Село"). Створена в січні 2000 р. Налічує близько 300 тис. членів, відділення - в 5 областях республіки. Вищий керівний орган - з'їзд, виконавчий орган - політрада. Голова партії - Гані Калієв.

Комуністична партія Казахстану (КПК). Вважає себе правонаступницею Комуністичної партії Казахстану радянської епохи. Створена в 1991 р. Налічує 80 тис. членів. Має відділення у всіх областях республіки. Вищий керівний орган - з'їзд, керівний виконавчий орган - ЦК. Перший секретар - Абділдін Серікболсин.

Своїми основними цілями партія вважає: створення умов для побудови в республіці суспільства свободи та соціальної справедливості, заснованого на принципах наукового соціалізму; побудова комуністичного суспільного ладу. У виборах у Мажиліс в 2004 р. Комуністична партія Казахстану взяла участь у складі виборчого блоку "Народний опозиційний союз комуністів і ДВК", який набрав за партійним списком 3,44% голосів. У виборах в Мажиліс у 2007 р. партія не брала участі.

Комуністична народна партія Казахстану (КНПК). Установчий з'їзд відбувся 24 квітня 2004 р. Налічує 95 тис. членів. Має 17 філіалів у містах і областях. Перший секретар ЦК - Владислав Косарєв. В основі діяльності КНПК лежить марксистско-ленінська ідеологія, адаптована до нових умов суспільного розвитку.

Народно-демократична партія "Нур Отан" ("Світла Вітчизна"). Створена в січні 1999 р. на базі громадського штабу на підтримку кандидата в президенти Н. Назарбаєва під назвою Республіканська політична партія "Отан". Голова партії - Нурсултан Назарбаєв. За станом на 1 червня 2012 р. діє 241 філія партії: 16 регіональних, 225 територіальних; 6397 первинних партійних організацій. Чисельність партії становить 913 354 осіб. Головними цілями партія проголошує активне сприяння втіленню в життя економічних і політичних реформ, спрямованих на подальшу демократизацію суспільства, підвищення життєвого рівня громадян; утвердження соціальної справедливості і збереження стабільності в країні; зміцнення міжнаціональної та міжконфесійної злагоди; виховання у громадян почуття патріотизму та відповідальності за всебічний і гармонійний розвиток Республіки Казахстан. У Мажилісі "Нур Отан" володіє парламентською більшістю.

Партія патріотів Казахстану. Заснована в 2000 р. Налічує 172 тис. членів, має відділення в усіх областях республіки. Лідер - Гані Касимов. Партія декларує такі цілі: формування і

здійснення національного відродження народів Казахстану; побудова правової демократичної держави, громадянського суспільства з ринковою економікою; залучення до участі в управлінні державними і громадськими справами соціально активної частини суспільства, забезпечення сталого розвитку країни; створення високої якості життя людини і приділення пріоритетної уваги здоров'ю громадян. На виборах у Мажиліс у 2004 р. партія отримала 0,55% голосів і не пройшла в Парламент. За підсумками виборів у Мажиліс у 2007 р. партія набрала 0,78% голосів.

Партія "Руханіят" ("Духовність"). Установчий з'їзд відбувся 5 квітня 2003 р. Вважає себе спадкоємицею партії "Відродження Казахстану", утвореною 27 січня 1995 р. Налічує близько 75 тис. членів. Має відділення в 14 областях. Голова партії - Серикжан Мамбеталін. Своїми головними завданнями партія бачить підйом економіки, вирішення соціальних питань, розвиток високоморального і духовно багатого суспільства. За підсумками виборів у Мажиліс у 2004 р. партія отримала 0,44%, у Мажилісі третього скликання депутатів не мала.

Демократична партія Казахстану "Азат". Партія була створена 29 квітня 2005 р. в результаті поділу з ДПК "Ак Жол" і зареєстрована 17 березня 2006 р. під назвою "Справжній Ак Жол". Кількість членів сягає 97 157 осіб. Партія має свої філії в усіх областях, містах Астані та Алмати. "Азат" - партія середнього класу. Цілі партії - розбудова демократичної, світської, правової, соціальної держави та відкритого суспільства. 23 червня 2007 р. на III-му з'їзді ДПК "Справжній Ак Жол" було прийнято рішення про приєднання до Загальнонаціональної соціал-демократичної партії. 20 жовтня 2007 р. на IV-му з'їзді ДПК "Справжній Ак Жол" було прийнято рішення про скасування раніше прийнятої постанови III-го з'їзду ДПК "Справжній Ак Жол" про приєднання до ЗСДП. На другому засіданні IV-го з'їзді 29 лютого 2008 р. було прийнято рішення про перейменування партії "Справжній Ак Жол" у ДПК "Азат", під яким вона була переєстрована 11 квітня 2008 р. 13 жовтня 2009 р. вийшла спільна заява ДПК "Азат" і ЗСДП про злиття, яке згідно з текстом заяви "ознаменувало новий етап демократичного руху", а об'єднана партія стала протиположною "партії влади". 24 жовтня 2009 р. відбувся об'єднаний з'їзд двох партій, на якому вони об'єдналися в Загальнонаціональну соціал-демократичну партію "Азат". Співголовами об'єднаної партії були обрані Жармахан Туякбай і Булат Абілов, генеральним секретарем - Аміржан Косанов. Об'єднання відбулося на базі ЗСДП.

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

За адміністративно-територіальним поділом Казахстан складається з 14 областей, 3 міст республіканського значення (Астана, Алмати та Ленінськ - центр управління космодромом Байконур), 175 адміністративних районів, 87 міст, 35 селищ та 6 982 сільських населених пунктів.

Регіональним органом виконавчої влади в Казахстані є акіма (адміністрація області). Головою акімату є акім, який представляє президента та уряд республіки в області. Акіми областей, міст республіканського значення та столиці назначаються на посаду президентом за поданням Прем'єр-міністра Казахстану.

Акіми інших адміністративно-територіальних одиниць призначаються або вибираються на посаду в порядку, що визначається президентом Казахстану. Президент республіки має право на свій розсуд звільняти акімів з посад. Повноваження акімів областей, міст республіканського значення та столиці припиняються при вступі на посаду новообраного Президента республіки. При цьому акім продовжує виконувати свої обов'язки до призначення президентом Казахстану відповідного акіма.

Акімати Республіки Казахстан

Акімати	Інтернет-сайт
м. Алмати	http://www.almaty.kz/page.php
Алатауський район	http://alatau.almaty.kz
Алмалинський район	http://www.almaly.almaty.kz/
Ауезовський район	http://www.auezov.almaty.kz/
Бостандикський район	http://www.bostandyk.almaty.kz/
Жетисуський район	http://www.zhetysu.almaty.kz/
Медеуський район	http://www.medeu.almaty.kz/
Турксібський район	http://www.turksib.almaty.kz/
м. Астана	http://www.astana.kz/
Акмолинська область (м. Кокшетау)	http://www.akmo.kz/
Актюбінська область (м. Ақтобе)	http://www.aktu.kz/
Алматинська область (м. Талдикорган)	http://www.almaty-reg.kz

Акімати	Інтернет-сайт
Атирауська область (м. Атирау)	http://www.e-atyrau.kz/
Східноказахстанська область (м. Усть-Камяногорськ)	http://www.akimvko.gov.kz/ http://www.deputate.gov.kz/
Жамбілська область (м. Тараз)	http://www.zhambyl.kz/
Західноказахстанська область (м. Уральськ)	http://www.westkaz.kz/
Карагандинська область (м. Караганда)	http://www.karaganda-region.kz/ http://www.kamaslihat.kz/
Кизилординська область (м. Кизилорда)	http://www.e-kyzylorda.kz/
Костанайська область (м. Костанай)	http://www.kostanay.kz/
Мангістауська область (м. Актау)	http://www.mangystau.kz/
Павлодарська область (м. Павлодар)	http://www.pavlodar.kz/
Північноказахстанська область (м. Петропавловськ)	http://ru.sko.kz/
Південноказахстанська область (м. Шимкент)	http://ontustik.gov.kz/

Місцевим представницьким органом крім акімату є масліхат. Масліхат - виборний орган, що обирається населенням області (міста республіканського значення, столиці) або району (міста обласного значення), та згідно із законодавством Республіки Казахстан визначає заходи з реалізації місцевої політики та волі громадян. Депутати місцевих рад обираються прямим голосуванням з громадян старше 20 років, що не є членами Мажилісу.

3. Функції держави та державне управління

У Казахстані внаслідок проведених у минулі роки реформ була сформована система державного управління, що значною мірою адаптована до потреб сучасної ринкової економіки, при цьому достатньо зберегла централізовані основи. Частково здійснений процес передачі центром окремих функцій і повноважень, а також відповідальності у вирішенні більшості питань територіального розвитку місцевому рівню державного управління. З метою забезпечення більш ефективної реалізації державних функцій були розподілені повноваження між центральними та місцевими (обласними) рівнями влади, проте недостатньо чітко. На сучасному етапі розвитку країни це питання залишається актуальним.

У розподілі функцій між обласним, районним (міським) та сільським рівнями влади на сьогодні ключову роль відіграє обласний рівень, що є характерною рисою для централізованої системи управління. Районний, міський та сільський рівні влади є менш самостійними і відповідальними у вирішенні завдань місцевого значення, їх права, обов'язки і відповідальність недостатньо врегульовані на рівні законодавчих актів.

У зв'язку з цим керівництво країни працює над завершенням адміністративно-бюджетної реформи, яка є найважливішою умовою забезпечення подальшого поступального і сталого розвитку держави. Віднесення тих або інших функцій до певного рівня державного або муніципального управління здійснюється на основі глибокого функціонального аналізу, який має комплексний характер. Виконання державних функцій поступово буде максимально наближено до населення з метою забезпечення ефективності використання трудових та матеріальних ресурсів держави та прозорості використання бюджетних коштів.

4. Законодавча влада в системі державного управління

4.1. Загальна характеристика

Законодавча влада Республіки Казахстан здійснюється парламентом. Організація та діяльність Парламенту Республіки Казахстан, правовий стан депутатів визначені Конституцією, конституційним законом "Про Парламент Республіки Казахстан та статус його депутатів" та іншими законодавчими актами. Повноваження Парламенту починаються з моменту відкриття його першої сесії і закінчуються з початком роботи першої сесії Парламенту нового скликання. Строк повноважень Парламенту визначається строком повноважень депутатів Мажилісу чергового скликання. Дострокове припинення повноважень Парламенту може бути здійснене тільки у випадках та порядку, передбачених Конституцією Республіки Казахстан.

Парламент має право видавати закони, які встановлюють основні принципи та норми, зачіпають: правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб, цивільні права і свободи, зобов'язання та відповідальність фізичних і юридичних осіб; режим власності й інші майнові права; ос-

нови організації та діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, державної та військової служби; оподаткування, встановлення зборів та інших обов'язкових платежів; республіканський бюджет; питання судоустрою та судочинства; освіту, охорону здоров'я і соціальний забезпечення; приватизацію підприємств та їх майно; охорону навколишнього середовища; адміністративно-територіальний устрій Казахстану; забезпечення оборони і безпеки держави. Усі інші відносини регулюються нормативними підзаконними актами.

Уряд здійснює виконавчу владу, що очолює систему виконавчих органів і керує їх діяльністю. Незважаючи на те, що Уряд формується Президентом і несе перед ним відповідальність, він також підзвітний Парламенту.

4.2. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

Парламент Республіки Казахстан складається з двох палат: Сенату і Мажилісу. Сенат обирається на 6, Мажиліс - на 5 років.

Сенат складається з 47 депутатів. 15 депутатів Сенату призначаються президентом із урахуванням необхідності забезпечення представництва в Сенаті національно-культурних та інших ключових інтересів суспільства. Усі інші депутати обираються на основі виборчого права при таємному голосуванні по дві особи від кожної області, міста республіканського значення і столиці на спільному засіданні депутатів усіх представницьких органів, відповідно області, міста республіканського значення і столиці Республіки. Половина обраних депутатів Сенату переобираються кожні 3 роки. Сенат очолює Голова, який обирається Сенатом із числа депутатів, які вільно володіють державною мовою, таємним голосуванням більшістю голосів від загального числа депутатів Палати. Кандидатура на посаду Голови Сенату висувається Президентом Республіки Казахстан.

Мажиліс складається з 107 депутатів, 98 з яких обираються від політичних партій по єдиному загальнонаціональному округу на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні, 9 депутатів обираються Асамблеєю народів Казахстану. Мажиліс формується за участю не менш як двох партій. Строк повноважень депутатів Мажиліса - 5 років. 16 листопада 2011 р. Президент РК Нурсултан Назарбаєв своїм указом розпустив нижню палату Парламенту. Новий склад Мажилісу обраний на позачергових виборах 15 січня 2012 р. Палату очолює Голова, який обирається Мажилісом з числа депутатів, які вільно володіють державною мовою, таємним голосуванням більшістю голосів від загального числа депутатів палат. Кандидатури на посаду Голови Мажилісу висуваються депутатами Палати.

На спільному засіданні палат Парламент за пропозицією Президента Казахстану вносить зміни та доповнення до Конституції; приймає конституційні закони, змінює і доповнює їх; затверджує республіканський бюджет, звіти Уряду і Рахункового комітету з контролю за виконанням республіканського бюджету, а також вносить зміни та доповнення до бюджету; проводить повторне обговорення та голосування по законах або окремих пунктах закону, які викликали заперечення Президента, дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра Казахстану та голови Національного банку; заслуховує доповідь Прем'єр-міністра про Програму Уряду, схвалюючи чи відхиляючи її; більшістю в 2/3 голосів від загального числа депутатів кожної із палат висловлює вотум недовір'я Уряду; вирішує питання війни і миру; приймає пропозиції Президента щодо застосування Збройних Сил Казахстану для виконання міжнародних зобов'язань з підтримання миру та безпеки; заслуховує щорічні послання Конституційної ради про стан конституційної законності в Казахстані; формує спільні комісії палат і заслуховує звіти діяльності комісій.

На роздільних засіданнях кожна з палат розглядає питання про прийняття законів; обговорює республіканський бюджет та звіти про його виконання; встановлює і скасовує державні податки і збори; встановлює порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Казахстану; засновує державні нагороди, встановлює почесні, військові та інші звання, класні чини, дипломатичні ранги, визначає державні символи; вирішує питання державних позик і надання економічної та іншої допомоги; видає акти про амністію; ратифікує та денонсує міжнародні договори Казахстану. Кожне з питань розглядається спочатку Мажилісом, а потім - у Сенаті.

Низка питань віднесені до виняткового відання Сенату: обрання і звільнення з посад за поданням Президента Казахстану голови Верховного суду, голів колегій суддів Верховного суду Республіки; надання згоди на призначення Президентом Казахстану генерального прокурора і голови Комітету національної безпеки Республіки; позбавлення недоторканності генерального прокурора, голови і суддів Верховного суду Республіки; дострокове припинення повноважень місцевих представницьких органів; делегування депутатів до складу Вищої судової ради Казахстану; розгляд порушеного Мажилісом питання про обвинувачення державну зраду.

У винятковому віданні Мажилісу перебувають питання прийняття до розгляду та розгляд проектів законів, підготовка пропозицій щодо заперечень Президента Казахстану на закони, прийняті Парламентом; обрання та звільнення з посади голови, заступника голови, секретаря та членів Центральної виборчої комісії; оголошення чергових виборів Президента Казахстану; делегування двох депутатів до складу Кваліфікаційної колегії юстиції; висунення проти Президента Казахстану обвинувачення в державній зраді.

Право законодавчої ініціативи належить депутатам Парламенту і Уряду, але реалізується виключно в Мажилісі. Однак саме Президент Казахстану визначає черговість розгляду законопроектів і володіє правом оголошувати якийсь законопроект терміновим, що означає обов'язок Парламенту розглянути його впродовж місяця з дня внесення.

Законопроект, розглянутий і схвалений більшістю голосів від усіх депутатів Мажилісу, передається в Сенат, де розглядається не більше 60 днів. Прийнятий більшістю голосів від загального числа депутатів Сенату проект стає законом і протягом 10 днів подається Президентові на підпис. Відхилений загалом більшістю голосів депутатів Сенату проект повертається в Мажиліс. Якщо Мажиліс більшістю в 2/3 голосів від загального числа депутатів знову схвалить проект, він передається до Сенату для повторного обговорення і голосування. Повторно відхилений проект закону не може знов бути внесений протягом тієї ж самої сесії. Внесені більшістю голосів депутатів Сенату зміни і додатки до законопроекту направляються в Мажиліс. Якщо Мажиліс більшістю голосів від загального числа депутатів погодиться із запропонованими корективами, закон вважається прийнятим. Конституційні закони приймаються більшістю не менш 2/3 голосів від загальної кількості депутатів кожної з палат.

Одержавши від Сенату закон, Президент протягом 15 робочих днів оприлюднює його або повертає закон або окремі його статті для повторного обговорення і голосування. Якщо Парламент більшістю 2/3 голосів депутатів кожної з палат підтвердить раніше прийняте рішення, Президент у 7-денний термін підписує закон. Якщо заперечення Президента не подолані, закон вважається неприйнятим або прийнятим у редакції, запропонованій Президентом.

5. Виконавча влада в системі державного управління

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Виконавча влада належить уряду, який є колегіальним органом. Уряд формується президентом і в усій своїй діяльності відповідальний перед Президентом Республіки, у випадках, передбачених Конституцією, - перед Мажилісом Парламенту і Парламентом. Президент після консультацій із фракціями політичних партій, які представлені в Мажилісі, вносить на розгляд кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра; за згодою Мажиліса призначає на посаду Прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр організовує і керує діяльністю уряду, вносить Президенту пропозиції щодо структури і складу Уряду. Уряд складає свої повноваження перед новопризначеним Президентом. Перед новообраним Мажилісом Прем'єр-міністр ставить питання про довіру уряду.

Уряд розробляє і здійснює основні напрями соціально-економічної політики держави, обороноздатності, безпеки, забезпечення громадського порядку, представляє Парламенту республіканський бюджет і звіт про його виконання, вносить до Мажилісу проекти законів і забезпечує виконання законів; організує управління державною власністю; виробляє заходи з проведення зовнішньої політики Казахстану; керує діяльністю міністерств, державних комітетів, інших центральних та місцевих виконавчих органів; відмінює або зупиняє (повністю або в частині) дію актів міністерств, державних комітетів, інших центральних та місцевих виконавчих

органів; призначає на посаду і звільняє з посади керівників центральних виконавчих органів, що не є членами Уряду.

Прем'єр-міністр персонально відповідає за роботу Уряду, підписує його постанови і докладає Президентові про основні напрями діяльності Уряду, а також про всі найбільш важливі його рішеннях.

Уряд видає постанови, а Прем'єр-міністр розпорядження. При цьому вони не повинні суперечити Конституції, законодавчим актам, указам і розпорядженням Президента Казахстану.

5.2. Глава держави і державне управління

Президент обирається згідно з Конституцією на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на п'ять років. Президентом може бути обраний громадянин республіки за народженням, не молодше сорока років, який вільно володіє державною мовою, проживає в Казахстані останні 15 років. Одна й та сама особа не може бути обраною президентом більш ніж два рази підряд. Це обмеження не поширюється на першого президента Республіки Казахстан.

Президент визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики, представляє Казахстан як усередині країни, так і на міжнародній арені. Він забезпечує узгоджене функціонування всіх гілок державної влади і відповідальність усіх органів влади перед народом.

Президент за згодою Парламенту призначає Прем'єр-міністра, за поданням Прем'єр-міністра визначає структуру Уряду, створює, ліквідує і реорганізує центральні виконавчі органи, що не входять до складу Уряду. Президент є також Верховним головнокомандувачем Збройних Сил Республіки.

Президент Казахстану звертається із щорічним посланням до народу про стан у країні і про основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики Республіки; призначає чергові і позачергові вибори до Парламенту Республіки; скликає першу сесію Парламенту і приймає присягу його депутатів народу Казахстану; скликає позачергові спільні засідання палат Парламенту; підписує представлений Сенатом закон протягом 15 робочих днів, оприлюднює або повертає закон або окремі його статті для повторного обговорення і голосування в Парламент; призначає та звільняє з посади Прем'єр-міністра Республіки; за поданням Прем'єр-міністра визначає структуру Уряду, призначає та звільняє з посади його членів, а також утворює, скасовує і реорганізує центральні виконавчі органи Республіки, що не входять до складу Уряду, головує на засіданнях Уряду під час розгляду особливо важливих питань; доручає Уряду внесення законопроекту у Мажиліс Парламенту; відміняє або зупиняє повністю або частково дію актів Уряду і акимів областей, міст республіканського значення та міста Астана; за згодою Парламенту призначає на посаду голову Національного банку та звільняє його з посади; за згодою Сенату призначає на посаду генерального прокурора і голову Комітету національної безпеки і звільняє їх з посад; призначає і відкликає глав дипломатичних представництв Казахстану; призначає на посаду строком на 5 років голову Рахункового комітету з контролю за виконанням республіканського бюджету; затверджує державні програми Республіки; затверджує єдину систему фінансування та оплати праці працівників для всіх органів, які утримуються за рахунок державного бюджету Республіки; приймає рішення про проведення республіканського референдуму; веде переговори й підписує міжнародні договори Республіки; підписує ратифікаційні грамоти; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; є верховним Головнокомандувачем збройних сил Казахстану, призначає на посаду та звільняє з посади вище командування збройних сил; нагороджує державними нагородами Республіки, присвоює почесні, вищі військові та інші звання, класні чини, дипломатичні ранги тощо; вирішує питання громадянства та надання політичного притулку; здійснює помилування; відповідно до Конституції і законодавства Казахстану оголошує запровадження надзвичайного стану; відповідно до Конституції вводить військовий стан і оголошує часткову або загальну мобілізацію; призначає на посаду та звільняє з посади Республіки Казахстан Державного секретаря, формує Адміністрацію Президента Республіки; Раду Безпеки, Вищу судову раду та інші консультативно-дорадчі органи. Додаткові повноваження Президента перераховані в Указі Президента "Про Президента Республіки Казахстан", прийнятому 26 грудня 1995 р. (зі змінами від 6 травня 1999 р.), який має силу конституційного закону.

Президент видає укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції і законів Казахстану. Крім цього, Парламент 2/3 голосів від загальної кількості депутатів кожної з палат з ініціативи Президента має право делегувати йому законодавчі повноваження на термін, що не перевищує одного року (п. 4 ст. 53 Конституції). У цьому випадку Президент Республіки видає закони.

Президент Республіки Казахстан є главою держави, її вищою посадовою особою, що визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави і представляє Казахстан всередині країни і в міжнародних відносинах.

Президент Республіки Казахстан: символ і гарант єдності народу і державної влади, не порушності Конституції, прав і свобод людини і громадянина; забезпечує узгоджене функціонування всіх гілок державної влади і відповідальність органів влади перед народом. Президенту належить право виступати від імені народу і держави. Президент Республіки Казахстан, його честь і гідність є недоторканими. Посягання на честь і гідність Президента Республіки переслідуються по закону. Забезпечення, побутове обслуговування та охорона Президента Республіки та його сім'ї здійснюються за рахунок держави.

5.3. Уряд і державне управління

Уряд Республіки Казахстан здійснює виконавчу владу, очолює систему виконавчих органів і здійснює керівництво їх діяльністю. Глава Уряду призначається Президентом після схвалення кандидатури Прем'єра більшістю Парламенту РК. Персональний склад Уряду призначається Президентом за поданням кандидатур Прем'єр-міністра.

Структура і склад Уряду Республіки Казахстан: Прем'єр-міністр вносить на затвердження Президента структуру Уряду. Структура Уряду виглядає так: Прем'єр-міністр, заступники Прем'єр-міністра та голови міністерств.

Основні повноваження Уряду Республіки Казахстан:

- н розробка і здійснення основних напрямів соціально-економічної політики держави, її обороноздатності, забезпечення громадського порядку;
- н подання на розгляд Парламенту (Мажилісу) республіканського бюджету і звітів про його виконання, забезпечення виконання республіканського бюджету;
- н внесення на розгляд Парламенту (Мажилісу) законопроектів та забезпечення їх виконання;
- н вироблення заходів із проведення зовнішньої політики Республіки Казахстан;
- н керівництво діяльністю міністерств, державних комітетів, інших центральних та місцевих виконавчих органів;
- н призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних виконавчих органів, які не входять до складу Уряду.

Припинення повноважень Уряду Республіки Казахстан. Уряд складає свої повноваження перед новообраним Президентом Республіки Казахстан. Перед новообраним Мажилісом Парламенту Прем'єр-міністр Республіки ставить питання про довіру Уряду. У разі висловлення Мажилісом довіри Уряд продовжує виконувати свої обов'язки, якщо інше не буде вирішено Президентом Республіки. Уряд заявляє Президенту Республіки про відставку у разі висловлення Мажилісом Парламенту або Парламентом вотуму недовіри Уряду. Президент Республіки в десятиденний строк розглядає питання про прийняття або відхилення відставки. Прийняття відставки означає припинення повноважень Уряду або відповідного його члена. Прийняття відставки Прем'єр-міністра означає припинення повноважень усього Уряду. При відхиленні відставки Уряду або його члена Президент доручає йому подальше здійснення його обов'язків. Президент Республіки має право за власною ініціативою прийняти рішення про припинення повноважень Уряду і звільнити з посади будь-якого його члена. Звільнення з посади Прем'єр-міністра означає припинення повноважень усього Уряду.

5.4. Міністерства (відомства)

До центральних органів виконавчої влади Республіки Казахстан, що входять до складу Уряду, належать такі міністерства та відомства:

Канцелярія Прем'єр-міністра Республіки Казахстан є державним органом, що здійснює координацію діяльності державних органів, функції контролю й інші функції, передбачені за-

конодавством, а також уповноваженим державним органом із захисту державних секретів та забезпечення інформаційної безпеки. Канцелярію очолює Керівник Канцелярії, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом Республіки Казахстан за поданням Прем'єр-міністра.

Міністерство внутрішніх справ Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан у складі уряду Республіки Казахстан, що здійснює керівництво системою органів внутрішніх справ Республіки Казахстан, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в Республіці Казахстан, які беруть участь у розробці та реалізує державну політику у сфері правоохоронної діяльності.

Міністерство охорони здоров'я Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом, що здійснює керівництво, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію у сфері охорони здоров'я громадян, медичної та фармацевтичної освіти. Основними завданнями Міністерства є розробка державної політики в галузі охорони здоров'я населення, медичної науки, медичної та фармацевтичної освіти, організація забезпечення відповідно до законодавства отримання громадянами безкоштовної медичної допомоги в межах гарантованого державою обсягу, організація забезпечення населення і лікувально-профілактичних організацій безпечними, ефективними та якісними лікарськими засобами, організація та розвиток міжнародного співробітництва в межах компетенції Міністерства. Міністерство має відомства: Комітет державного санітарно-епідеміологічного нагляду, Комітет фармації і Комітет з контролю за якістю медичних послуг.

Міністерство культури та інформації Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснюють державне регулювання, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію у сферах культури, інформації, внутрішньополітичної стабільності, міжетнічної злагоди, розвитку мов, архівної справи та документації, державних символів, державного соціального замовлення. Міністерство має відомства: Комітет з культури, Комітет інформації та архівів, Комітет з мов.

Міністерство індустрії та нових технологій Республіки Казахстан - центральний орган виконавчої влади, що здійснює керівництво у сфері індустрії та індустріально-інноваційного та науково-технічного розвитку країни, гірничо-металургійного комплексу, машинобудування, хімічної, фармацевтичної та медичної промисловості, легкої, деревообробної і меблевої промисловості, будівництва і виробництва будматеріалів; державної підтримки інвестицій, безпеки машин та устаткування; створення, функціонування та ліквідації спеціальних економічних зон; експортного контролю; електроенергетики; мінеральних ресурсів; раціонального і комплексного використання надр; державного управління надрокористуванням у частині твердих корисних копалин, підземних вод і лікувальних грязей; вугільної промисловості; використання атомної енергії; енергозбереження; туристичної діяльності, а також міжгалузевої координації, що належить до його компетенції. Міністерство має відомства: Комітет з інвестицій, Комітет індустрії туризму, Комітет промисловості, Комітет технічного регулювання і метрології, Комітет державного енергетичного нагляду та контролю, Комітет атомної енергії, Комітет геології та надрокористування.

Міністерство закордонних справ Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснює зовнішньополітичну діяльність і очолює єдину систему органів дипломатичної служби Республіки Казахстан. Міністерство має відомство - Комітет міжнародної інформації.

Міністерство оборони Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом, що здійснює державну політику у сфері оборони, а також керівництво Збройними Силами Республіки Казахстан.

Міністерство освіти і науки є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснює керівництво та в межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію у сферах освіти, науки, захисту прав дітей та молодіжної політики. Основними завданнями Міністерства є формування єдиної державної політики в галузі освіти, наукової і науково-технічної діяльності, а також державної молодіжної політики, створення необхідних умов для здобуття освіти, вдосконалення організації наукових досліджень та підвищення їх конкурентоспро-

можності, забезпечення охорони прав і законних інтересів дітей. Міністерство має комітети: з контролю у сфері освіти і науки; науки; з охорони прав дітей та підвідомчі організації.

Міністерство охорони навколишнього середовища Республіки Казахстан - центральний виконавчий орган Республіки Казахстан, який здійснює керівництво і міжгалузеву координацію з питань реалізації державної політики в галузі охорони навколишнього середовища і природокористування та забезпечення екологічно сталого розвитку суспільства. Міністерство має Комітет екологічного регулювання та контролю.

Міністерство сільського господарства Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснює керівництво, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію у сфері діяльності, віднесеної до його компетенції, і виконує функції формування та реалізації аграрної й регіональної політики держави, стратегічних планів, державних та інших програм і проектів у регульованій сфері, а саме в галузі агропромислового комплексу, сільського, рибного і водного господарства, охорони відтворення та використання рослинного і тваринного світу, особливо охоронюваних природних територій і питань розвитку сільських територій, землеробства, насінництва та регулювання ринку зерна, державної підтримки обов'язкового страхування в рослинництві, захисту і карантину рослин, ветеринарії, обробної промисловості в частині виробництва харчових продуктів, шкіри (дублення і оздоблення), бавовни-волокна і переробки вовни, сільськогосподарського машинобудування (крім великого), технічного оснащення агропромислового комплексу, тваринництва, меліорації, іригації і дренажу, сільськогосподарської науки.

Міністерство транспорту та комунікацій Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснює керівництво в галузі транспорту, комунікацій, зв'язку, інформатизації, контролю за інформатизацією державних послуг і координації діяльності центрів обслуговування населення, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію. Міністерство має відомства: Комітет автомобільних доріг, Комітет цивільної авіації, Комітет транспорту і шляхів сполучення, Комітет транспортного контролю, Комітет зв'язку та інформатизації, Комітет з контролю автоматизації державних послуг і координації діяльності центрів обслуговування населення.

Міністерство праці та соціального захисту населення Республіки Казахстан - центральний виконавчий орган Республіки Казахстан, який здійснює керівництво, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію у сфері діяльності, віднесеної до його компетенції. Міністерство має відомство: Комітет з контролю.

Міністерство фінансів Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснює керівництво, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію у сфері діяльності, віднесеної до його компетенції. Міністерство має відомства: Комітет казначейства, Комітет митного контролю, Податковий комітет, Комітет фінансового контролю, Комітет по роботі з неспроможними боржниками, Комітет державного майна та приватизації, Комітет з фінансового моніторингу.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі Республіки Казахстан - центральний виконавчий орган, який здійснює міжгалузеву та міжрегіональну координацію розробки основних напрямів державної соціально-економічної політики, місією якого є формування цілісної та ефективної системи державного планування, орієнтованої на досягнення стратегічних цілей і реалізацію пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни, а також розвиток торговельної діяльності. До складу Міністерства входить відомство - Комітет торгівлі.

Міністерство з надзвичайних ситуацій Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом, що здійснює формування державної політики в галузі запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, цивільної оборони, міжгалузевої координації в галузі пожежної та промислової безпеки, формування й розвитку державного матеріального резерву, забезпечення функціонування і подальшого розвитку державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, організації попередження і гасіння пожеж. Міністерство має територіальні органи в областях, містах Астана і Алмати, підвідомчі організації і відомства: Комітет протипожежної служби, Комітет з державного контролю за надзвичайними ситуаціями та промисловою безпекою, Комітет державного матеріального резерву.

Міністерство юстиції Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан. У межах своєї компетенції здійснює правове забезпечення діяльності держави, що підтримує режим законності в роботі державних органів, організацій, посадових осіб та громадян, що забезпечує захист прав і законних інтересів громадян і організацій. Міністерство має територіальні органи в областях, містах Астані та Алмати, районах, містах і районах у містах і відомства: Комітет реєстраційної служби та надання правової допомоги, Комітет з прав інтелектуальної власності, Комітет кримінально-виконавчої системи, Комітет у справах релігій.

Міністерство нафти і газу Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснює формування державної політики, координацію процесу управління у сферах нафтогазової, нафтохімічної промисловості, транспортування вуглеводневої сировини. Міністерство має відомство - Комітет державної інспекції в нафтогазовому комплексі.

До державних органів, що не входять до складу Уряду Казахстану, а мають окремий статус, належать:

Агентство Республіки Казахстан зі статистики, яке відповідно до Закону Республіки Казахстан "Про державну статистику" є уповноваженим органом, що формує і реалізує державну політику в галузі статистики. Агентство Республіки Казахстан зі статистики є центральним виконавчим органом, що не входить до складу Уряду. Агентство має незалежність в питаннях методології і методики статистичного обліку, здійснює керівництво своїми територіальними підрозділами, координує діяльність підвідомчих організацій.

Агентство у справах спорту і фізичної культури Республіки Казахстан займається забезпеченням ефективного державного управління і міжгалузевої, міжрегіональної координації з метою реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту, формування конкурентоспроможної спортивної нації.

Агентство Республіки Казахстан з управління земельними ресурсами є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що не входить до складу Уряду та здійснює керівництво у сфері управління земельними ресурсами, геодезичної і картографічної діяльності, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію та інші спеціальні виконавчі, дозвільні функції. Агентство має територіальні земельні інспекції, які є юридичними особами.

Агентство Республіки Казахстан по боротьбі з економічною і корупційною злочинністю (фінансова поліція) є державним органом Республіки Казахстан, безпосередньо підпорядкованим і підзвітним Президентові Республіки Казахстан. Здійснює свою діяльність з метою забезпечення економічної безпеки, а також у межах, передбачених законодавством Республіки Казахстан, виконує міжгалузеву координацію та інші спеціальні виконавчі, дозвільні функції щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування економічних, фінансових та корупційних злочинів та правопорушень.

Агентство Республіки Казахстан по справах державної служби є державним органом, безпосередньо підпорядкованим і підзвітним Президентові Республіки Казахстан, уповноваженим у межах своєї компетенції реалізовувати єдину державну політику у сфері державної служби. Агентство здійснює свою діяльність відповідно до Конституції Республіки Казахстан, Закону Республіки Казахстан "Про державну службу", актів Президента Республіки Казахстан та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби, Положення про Агентство, затвердженого Указом Президента Республіки Казахстан від 3 грудня 1999 р. № 280.

Національне космічне Агентство Республіки Казахстан є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що не входить до складу Уряду Республіки Казахстан і здійснює державне регулювання в галузі космічної діяльності, а також у межах, передбачених законодавством, - міжгалузеву координацію у сфері космічної діяльності.

Агентство Республіки Казахстан із захисту конкуренції (Антимонопольне агентство) є центральним виконавчим органом, що не входить до складу Уряду та здійснює керівництво у сфері захисту конкуренції і обмеження монополістичної діяльності на відповідних товарних ринках та захисту законних інтересів споживачів, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію та інші спеціальні виконавчі, дозвільні та контрольні функції.

Агентство Республіки Казахстан у справах будівництва і житлово-комунального господарства є центральним виконавчим органом, що не входить до складу Уряду і здійснює управління в галузі архітектури, містобудування та будівництва, житлових відносин, комунального

господарства та поводження з комунальними відходами, а також водопостачання та водовідведення, електропостачання (електромережеві об'єкти 0,4 кВ), теплопостачання (крім ТЕЦ та котельень із встановленою потужністю 100 Гкал/рік і більше) і газопостачання в межах кордонів населених пунктів, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію та інші дозвоільні і контрольні функції у сфері діяльності, віднесеної до його компетенції.

Агентство Республіки Казахстан у справах релігій є центральним виконавчим органом, що не входить до складу Уряду та здійснює державне управління у сфері забезпечення міжконфесійної злагоди, прав громадян на свободу віросповідання та взаємодії з релігійними об'єднаннями, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію та інші функції у сфері діяльності, віднесені до його компетенції. Агентство має територіальні органи в областях, містах Астані та Алмати, які є юридичними особами. Агентство має підвідомчі організації, перелік яких затверджується Урядом.

6. Судова влада в системі державного управління

6.1. Загальні зауваження

Судова влада здійснюється за допомогою цивільного, адміністративного і кримінального судочинства. Особливість казахстанського судочинства полягає у відсутності окремої гілки - арбітражного процесу. Економічні спори вирішуються в рамках цивільного судочинства, незалежно від їх суб'єктів. Суди у справах, що ними розглядаються, приймають судові акти у формі рішень, вироків, ухвал, постанов і наказів. Верховний суд - вищий судовий орган у цивільних, кримінальних, господарських та інших справах, здійснює у передбачених законом процесуальних формах судовий нагляд за діяльністю нижчих судів і дає роз'яснення з питань судової практики.

6.2. Судові органи. Здійснення судової влади

Судову систему Республіки Казахстан становлять Верховний суд Республіки Казахстан і місцеві суди, що створюються відповідно до Конституції Республіки Казахстан та конституційного закону "Про судову систему та статус суддів". Створення спеціальних і надзвичайних судів під будь-якою назвою не допускається.

До місцевих судів належать: обласні та прирівняні до них суди (міський суд столиці республіки, міські суди міст республіканського значення, спеціалізований суд - Військовий суд Республіки Казахстан, спеціалізовані фінансові суди та інші); районні та прирівняні до них суди (міський, міжрайонний, спеціалізований суд - військовий суд гарнізону та інші).

У Республіці Казахстан можуть створюватися спеціалізовані суди (військові, фінансові, економічні, адміністративні, у справах неповнолітніх та ін.). Верховний суд Республіки Казахстан і місцеві суди мають печатку із зображенням Державного герба Республіки Казахстан і своїм найменуванням.

Районні та прирівняні до них суди утворюються, реорганізуються і ліквідуються Президентом Республіки Казахстан за поданням уповноваженого органу, погодженим із Головою Верховного суду.

Президент Республіки Казахстан може утворити в кількох адміністративно-територіальних одиницях один районний суд або в одній адміністративно-територіальній одиниці кілька районних судів. Загальну кількість суддів для районних судів затверджує Президент Республіки Казахстан за поданням уповноваженого органу. Кількість суддів для кожного районного суду встановлюється уповноваженим органом на підставі подання голови цього суду.

Обласні та прирівняні до них суди утворюються, реорганізуються і ліквідуються Президентом Республіки Казахстан за поданням уповноваженого органу, погодженим із Головою Верховного суду Республіки Казахстан. Загальна кількість суддів обласних судів затверджує Президент Республіки Казахстан за поданням уповноваженого органу. Кількість суддів для кожного обласного суду встановлюється уповноваженим органом на підставі подання голови цього суду.

Найвищим судовим органом у цивільних, кримінальних та інших справах, підсудних судам загальної юрисдикції, що здійснює у передбачених законом процесуальних формах нагляд за їх діяльністю і дає роз'яснення з питань судової практики, є Верховний суд Республіки Ка-

захстан. Верховний суд Республіки Казахстан: розглядає судові справи і матеріали, віднесені до його підсудності; вивчає судову практику і за підсумками її узагальнення розглядає питання дотримання законності при відправленні правосуддя судами республіки; приймає нормативні постанови, що дають роз'яснення з питань застосування в судовій практиці законодавства; здійснює інші повноваження, передбачені законом.

До складу Верховного суду входять Голова, голови колегій і суддів. Загальна кількість суддів Верховного суду встановлюється Президентом Республіки Казахстан за поданням Голови Верховного суду. Органами Верховного суду є: наглядова колегія; колегія у цивільних справах; колегія у кримінальних справах; пленарне засідання суду.

Судді всіх судів Республіки Казахстан мають єдиний статус і різняться між собою тільки повноваженнями. Суддя в установленому Конституцією Республіки Казахстан і Конституційним законом "Про судову систему та статус суддів" порядку наділений повноваженнями щодо здійснення правосуддя, виконує свої обов'язки на постійній основі і є носієм судової влади. На суддю не можуть бути покладені позасудові функції і обов'язки, не передбачені законом. Суддя не може бути включений до складів державних структур з питань боротьби зі злочинністю, дотримання законності та правопорядку.

Єдність судової системи Республіки Казахстан забезпечується: загальними і єдиними для всіх судів і суддів принципами правосуддя, встановленими Конституцією, Конституційним законом "Про судову систему та статус суддів", процесуальними та іншими законами; здійсненням судової влади в єдиних для всіх судів формах судочинства, встановлених законами; застосуванням всіма судами чинного права Республіки Казахстан; законодавчим закріпленням єдиного статусу суддів; обов'язковістю виконання на всій території Казахстану судових актів, що вступили в законну силу; фінансуванням усіх судів тільки з республіканського бюджету.

Судоустрій і статус суддів, а також порядок здійснення правосуддя в Республіці Казахстан визначаються Конституцією, Конституційним законом "Про судову систему та статус суддів" та іншими законодавчими актами Республіки Казахстан.

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Здійснення контролю в системі державного управління полягає насамперед у здійсненні контролю і нагляду за законністю у сфері державного управління. Під законністю розуміють точне і неухильне дотримання законодавства всіма гілками державної влади, а також іншими органами, установами (незалежно від форми власності), громадськими об'єднаннями, посадовими особами та громадянами.

Функції контролю як способу забезпечення законності в системі державного управління Республіки Казахстан покладені на основні органи влади. За суб'єктами управління розрізняють такі види контролю: президентський контроль, парламентський контроль, урядовий контроль, контроль з боку прокуратури, контроль місцевих органів виконавчої влади, міжгалузевий і галузевий контроль, адміністративний контроль.

Президентський контроль поширюється на узгоджене функціонування всіх гілок державної влади і відповідальність органів влади (посадових осіб) перед народом. При підписанні законів, що подаються Сенатом Парламенту, Президент контролює пріоритетність, зміст і відповідність їх Конституції та чинним законам. Протягом п'ятнадцяти робочих днів оприлюднює або повертає закон чи окремі його статті для повторного обговорення і голосування. Як глава держави і вища посадова особа активно впливає на кадрову політику: призначає і звільняє посадових осіб (за згодою Парламенту або самостійно в межах своєї компетенції) та ін.

Парламентський контроль є вищим представницьким органом держави, що здійснює законодавчі функції, які реалізує через спільні та роздільні повноваження палат. Парламент за пропозицією Президента розглядає кандидатури і дає згоду на призначення (у разі негативної оцінки - відмовляє) певних посадових осіб, передбачених Конституцією. Таким методом Парламент забезпечує контроль кадрової політики у верхньому ешелоні державної влади, розглядає і приймає у встановленому порядку закони, заслуховує доповідь Прем'єр-міністра про програму Уряду з метою її схвалення або відхилення. З метою контролю фінансово-економічного становища країни парламент щорічно обговорює республіканський бюджет та звіти про його

виконання, зміни та доповнення до бюджету, встановлює і скасовує державні податки і збори, вирішує питання про державні позики і контролює (в цілому) їх використання. Для забезпечення контролю зовнішньої політики держави ратифікує міжнародні договори Республіки Казахстан.

Уряд Республіки Казахстан здійснює виконавчу владу, очолює систему виконавчих органів і керує їх діяльністю. Контроль за дотриманням законності в державному управлінні Уряд здійснює через свій апарат, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Контролює забезпечення охорони громадського порядку і дотримання законності на території Республіки Казахстан. Контролює виконання Закону Республіки Казахстан про бюджет, вносить у Мажиліс проекти законів і забезпечує функцію контролю за виконанням законів, контролює управління державною власністю. У процесі керівництва діяльністю міністерств, агентств, інших центральних та місцевих виконавчих органів контролює дотримання законності. Місцеві виконавчі органи, входячи в єдину систему виконавчих органів Республіки Казахстан, забезпечують на підставі чинного законодавства проведення загальнодержавної політики виконавчої влади в поєднанні з інтересами і потребами розвитку відповідної території. Контролюють дотримання законності в ході розробки та виконання місцевих економічних і соціальних програм розвитку територій, а також місцевого бюджету. Призначають на посаду і звільняють з посади керівників місцевих виконавчих органів, вирішують інші питання, пов'язані з організацією роботи та забезпеченням контрольних функцій.

Контроль з боку прокуратури полягає у виявленні та вжитті заходів щодо усунення порушень Конституції, законодавчих актів та актів Президента Республіки Казахстан. Прокуратура здійснює нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності, дільництва та слідства, адміністративного та виконавчого провадження, а також нагляд за актами підприємств, установ і організацій (незалежно від форм власності). Важлива роль прокуратури Казахстану виявляється в нагляді за діяльністю суду щодо забезпечення законності, розгляді справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, прийняття рішень з відновлення порушених прав і свобод громадян та притягнення винних осіб до відповідальності.

Міжгалузевий (надвідомчий) контроль здійснюється з метою забезпечення вирішення важливих державних завдань певного напрямку. Органи, що здійснюють надвідомчий контроль діяльності галузевих органів управління, організаційно їм не підлеглих, наділені відповідними повноваженнями (наприклад Міністерство екології та природних ресурсів, Агентство зі статистики та ін.). Органи контролю проводять перевірки та обстеження роботи підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, з питань, що належать до їх компетенції.

Галузевий (внутрішньовідомчий) контроль здійснюється органами галузевої компетенції за підвідомчими (підлеглими) органами та їх посадовими особами. Внутрішньовідомчий контроль - невід'ємна функція управління і забезпечення дотримання законності в Казахстані. У процесі внутрішньовідомчого контролю вирішуються всі основні питання діяльності підпорядкованої структурної одиниці, включаючи і оцінку доцільності розстановки кадрів, методів управління, дотримання законності та ін. Контрольні повноваження відповідних органів і посадових осіб регламентуються, як правило, відомчими актами.

Адміністративний нагляд - спеціальний вид правоохоронної діяльності уповноважених на те органів державного управління. Даний вид діяльності - складова державного управління. Основні завдання та функції суб'єктів адміністративного нагляду - державних інспекцій та інших органів - визначаються відповідними положеннями про них.

8. Державна служба

Розвиток системи державної служби Республіки Казахстан тісно пов'язаний із процесами трансформації ролі держави в роки незалежності, становлення політичної системи, економіки, суспільних відносин, оптимізації системи державного управління.

Початком інституціоналізації сучасної системи державної служби незалежного Казахстану став Указ Президента Республіки Казахстан, який має силу Закону, від 26 грудня 1995 р. № 2730 "Про державну службу", що дав змогу зберегти кадрове ядро системи державного управління і заклав основи для розвитку державної служби як важливого інституту держави. Прийняття Указу дало можливість врегулювати відносини на державній службі шляхом встановлення прин-

ципів державної служби, ієрархії державних посад, визначити правовий статус і встановити соціальні гарантії державних службовців, ввести антикорупційні обмеження.

Наступною віхою в розвитку державної служби стала Стратегія "Казахстан - 2030", що визначила в 1997 р. як довгостроковий пріоритет державного розвитку формування професійного уряду.

Закон Республіки Казахстан "Про державну службу", прийнятий у 1999 р., визначив новий підхід до формування професійної та ефективної системи державної служби та єдиної кадрової політики, що відповідає актуальним потребам. Сьогодні Закон і відповідні нормативні правові акти, розроблені на його реалізацію, регулюють питання вступу, проходження та припинення державної служби. Діє уповноважений орган у справах державної служби та його територіальні підрозділи.

Конституційне право громадян на рівний доступ до державної служби реалізовано за допомогою введення обов'язкового конкурсного відбору, механізм якого закріплений у Законі та інших нормативних правових актах. Впровадження конкурсного відбору на державну службу спрямоване на визначення відповідності кандидата затвердженим кваліфікаційним вимогам до адміністративної державної посади. Так, відповідно до Закону конкурсний відбір при вступі на адміністративну державну посаду передбачає проведення уповноваженим органом у справах державної служби тестування на знання чинного законодавства про державну службу, а також проведення конкурсною комісією державного органу співбесіди з кандидатами. Формується кадровий резерв державної служби. Як зазначив Президент Республіки Казахстан Н.А.Назарбаєв у своєму виступі на Міжнародній конференції з питань державної служби 17 червня 2008 р., "необхідно зміцнити статус самої державної служби, звести державну кадрову політику в ранг особливо важливого національного пріоритету Казахстану".

Згідно із законодавством про державну службу адміністративні державні службовці після закінчення трьох років перебування на посаді проходять атестацію, метою якої є визначення рівня їх професійної підготовки, правової культури і здатності працювати з громадянами. Процедура атестації включає в себе подання на державного службовця службової характеристики безпосереднім керівником, що відображає професійні, особистісні якості і результати діяльності службовця. Разом з тим сьогодні виникла необхідність удосконалення процедури проведення атестації за допомогою її орієнтації на оцінку якості і кінцевих результатів діяльності державних службовців та забезпечення взаємозв'язку підсумків атестації і кар'єрного зростання.

У Казахстані діє єдина система оплати праці працівників державних органів, які утримуються за рахунок державного бюджету та кошторису (бюджету) Національного банку Республіки Казахстан. Система заснована на коефіцієнтах і дає змогу враховувати стаж та категорію займаної адміністративної державної посади. Визначено порядок преміювання, надання матеріальної допомоги і встановлення надбавок до посадових окладів працівників державних органів за рахунок коштів державного бюджету. Незважаючи на стабільність, оплата праці державних службовців залишається недостатньо конкурентоспроможною порівняно з приватним сектором. Так, згідно зі статистичними даними на 1 квітня 2011 р. середня заробітна плата в системі державної служби становила 69 027 тенге, тоді як, для порівняння, середня заробітна плата у сфері будівництва становить 101 500 тенге, гірничодобувної промисловості - 133 309 тенге, фінансової і страхової діяльності - 148 680 тенге.

У Стратегії "Казахстан - 2030" визначені пріоритети розвитку державної служби: "покращення системи найму, підготовки та просування кадрів", "державна служба як служіння нації", "створення і підтримка високої репутації державної служби", які закладені в основу формування нової моделі державної служби Республіки Казахстан.

Нова модель державної служби насамперед передбачає модернізацію поняття "державна служба", яке має стати синонімом поняття "служіння нації (суспільству)" та означати орієнтацію на населення як споживача державних послуг. Питання проходження державної служби політичними і адміністративними державними службовцями регламентуються Положенням про порядок проходження державної служби.

Таким чином, на сьогодні в Казахстані сформовано діюча і досить ефективна модель державної служби, яка базується на зведенні таких нормативних правових актів, як:

- н Закон "Про державну службу";
- н Закон "Про боротьбу з корупцією";

- п Закон "Про адміністративні процедури";
- п Кодекс честі державних службовців.

Особливе місце в комплексі законів, що регламентують державну службу, займає прийнятий у 1999 р. Закон "Про державну службу". Цей закон став ключовим документом, що забезпечує реалізацію конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби, її професіоналізацію і законність. Закон регулює практично всі сторони діяльності державної служби, визначає правовий статус держслужбовців, закріплює їх соціальні гарантії. За минулі роки в розвиток цього Закону прийнято понад 30 різних нормативно-правових актів. Найбільш значущі зміни були внесені в 2003 р. У результаті з'явилася можливість позаконкурсного призначення адміністративних державних службовців на вакантні посади в порядку переведення за умови відповідності пропонованим кваліфікаційним вимогам за згодою самого держслужбовця та уповноваженого органу. Однією з головних особливостей законодавчої бази державної служби є її яскраво виражена антикорупційна спрямованість. Тут можна відзначити роль Закону "Про боротьбу з корупцією", який визначає основні принципи протидії корупції, встановлює види правопорушень, пов'язаних із корупцією, а також умови настання відповідальності. Під час проведення антикорупційної політики в 2007 р. у законодавство були внесені істотні зміни. Так, з метою посилення вимог до кандидатів на державні посади та запобігання корупційним діям з боку керівників до Закону "Про державну службу" було внесено поправки, що встановлюють заборону для вступу на державну службу осіб, які раніше були звільнені за вчинення корупційних правопорушень. Законом передбачається звільнення із займаних посад керівників державних органів, які взяли на роботу осіб, раніше звільнених із роботи за корупційні злочини або правопорушення.

На підтримку Закону "Про боротьбу з корупцією" був виданий Указ Президента Казахстану "Про заходи щодо посилення боротьби з корупцією, зміцнення дисципліни і порядку в діяльності державних органів та посадових осіб" від 14 квітня 2005 р. На виконання даного Указу був розроблений Кодекс честі державних службовців та утворені дисциплінарні поради Агентства РК у справах державної служби.

Посиленню потенціалу національного антикорупційного законодавства Казахстану сприяло прийняття Указу Президента РК від 22 квітня 2009 р., який визначив боротьбу з корупцією та захист конституційних прав і свобод громадян як пріоритетний напрям діяльності державних органів. Важливою антикорупційною складовою в законодавчій базі стало впровадження стандартів надання державних послуг, розробка та затвердження типового стандарту і типового регламенту надання державних послуг, а також реєстру, в який включені 133 державні послуги [6].

Як зазначалося вище, першим елементом казахської моделі державної служби є нормативна правова база. Вона створює основи для реалізації механізмів державної служби за схемою "відбір та проходження державної служби":

1. Працівники бюджетної сфери (понад 1,5 млн осіб) розділені на групи категорій:

- п громадянська служба (вчителі, лікарі тощо);
- п спеціальні види (депутати, судді та ін.);
- п Державна служба (політична, особлива і адміністративна).

2. Адміністративні державні посади розділені на групи категорій відповідно до структури управління державних органів.

3. Захист адміністративних державних службовців від необґрунтованих звільнень при зміні політичного керівництва закріплена на законодавчому рівні.

4. З метою забезпечення наступності політики державних органів запроваджено інститут відповідального секретаря.

5. Управління персоналом державної служби здійснюється кадровими службами.

6. Впроваджено конкурсний відбір і тестування на знання законодавства. Чинний механізм призначення на посаду без конкурсу в порядку переведення.

7. Створено умови для функціонування кадрового резерву політичної та адміністративної державної служби.

8. Впроваджено тарифно-кваліфікаційну сітку оплати праці, засновану на коефіцієнтах. Прийнято Правила преміювання, надання матеріальної допомоги та встановлення надбавок.

9. Сформовано систему навчання держслужбовців (у центрі, в регіонах і за кордоном). Бюджет кожного державного органу містить статтю витрат на навчання персоналу (не менше 1% фонду зарплати). Раз на 3 роки кожен держслужбовець повинен пройти навчання.

Незважаючи на те, що чинна система державної служби досить ефективна, на сьогодні існує ряд проблем. Основні норми дають змогу ефективно реалізовувати механізми державної служби, закріплені законодавчо, однак на практиці ці норми витримуються далеко не завжди.

До числа проблем деякі дослідники відносять, наприклад, такі [4]:

1. Забезпечення фактичного правового захисту державних службовців, особливо в частині необгрунтованих звільнень, що призводить до високого показника плинності кадрів державної служби. Так, керівники державних органів, особливо новопризначені, часто змушують державних службовців звільняти посади "за власним бажанням". Крім того, існують психологічні проблеми адаптації в новому професійному середовищі [2]. При цьому результати соціологічних досліджень показують, що більшість респондентів (72,4%), схильні високо оцінювати рівень дотримання законів РК "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією" (64,1%).

2. Різне зниження соціального статусу державних службовців при виході на пенсію. На сьогодні система мотивації державних службовців охоплює лише період проходження державної служби. Даний факт може призвести до остраху "пенсійного віку", оскільки соціальне забезпечення колишніх державних службовців не закріплюється на рівні законодавства.

3. Кодекс честі державних службовців має формальний характер, оскільки часто сприймається як компіляція із законів РК "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією", а не як самостійний нормативний правовий акт, обов'язковий для виконання. Це пов'язано передусім із тим, що норми відповідальності за порушення даного Кодексу прописані досить загально і дають "поле для маневру" (наприклад колектив державного органу за рішенням його керівника може за неетичну поведінку винести співробітнику лише громадський осуд). Крім того, на сьогодні в державних органах відсутній "інститут етики", який відстежував би виконання Кодексу честі і виносив рекомендації щодо застосування заходів до порушників.

4. У законодавстві про державну службу не врегульовано питання функціональних обов'язків і відповідальності політичних та адміністративних державних службовців. Так, впроваджений у 2007 р. інститут відповідального секретаря визначається як політична посада. Однак фактично він виконує функції адміністративного державного службовця. При цьому із впровадженням інституту відповідальних секретарів не виконується завдання щодо забезпечення стійкості і наступності кадрової політики того чи іншого державного органу, оскільки змінюваність (плинність) кадрів у державних органах залишається досить високою. Крім того, відсутні чіткі правові норми розподілу повноважень відповідального секретаря та керівників щодо звільнення співробітників апарату комітетів та їх територіальних органів.

Отже, подальше реформування державної служби Казахстану буде сфокусовано на її професіоналізації через удосконалення системи навчання державних службовців, підвищення привабливості державної служби та вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі. Основою для формування професійної державної служби стане створення нової системи посад державних службовців, впровадження ефективних процедур відбору кадрів на державну службу і якісних програм навчання державних службовців, орієнтована на крашу міжнародну практику державного управління.

9. Система професійного навчання державних службовців

У Республіці Казахстан функції з реалізації кадрової політики в частині підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців виконує Академія державного управління при Президентові Республіки Казахстан спільно з регіональними центрами навчання.

На сьогодні в системі державної служби сформована інфраструктура навчання, що включає в себе Академію державного управління при Президентові Республіки Казахстан, регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та інші заклади освіти. Щорічно в середньому одна третина державних службовців проходить навчання на курсах перепідготовки та підвищення кваліфікації, завдяки чому протягом трирічного періоду забезпечується стовідсоткове навчання державних службовців. Водночас виникла потреба мо-

дернізації системи управління якістю навчального процесу та включення інноваційних методів навчання в навчальні програми для державних службовців. Система навчання державних службовців спрямовується на розвиток професійних знань і умінь, які мають практичну значимість і відповідають цілям та завданням державного органу.

З урахуванням положень Стратегічного плану розвитку Республіки Казахстан до 2020 р. буде значно посилений статус Академії державного управління при Президентові Республіки Казахстан як базового освітнього центру з підготовки висококваліфікованих державних службовців. Найважливішим заходом стане якісна модернізація змістової частини програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, у тому числі оновлення програм навчання на основі сучасних освітніх технологій і принципів системи державного управління, орієнтованого на результат.

Програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців планується зробити більш гнучкими, беручи до уваги кращу світову практику функціонування системи державного управління та державної служби.

З урахуванням поділу адміністративних державних службовців на управлінський та виконавчий корпуси в Казахстані передбачені диференційовані підходи до побудови процесів їх навчання.

Для державних службовців, призначених на посади корпусу "А", перед початком безпосереднього виконання посадових обов'язків передбачена можливість проходження короткострокового навчання, спрямованого на отримання знань у сфері менеджменту, стратегічного планування, прийняття ефективних управлінських рішень. Для службовців управлінського корпусу "А" і службовців, зарахованих у його кадровий резерв, на основі оцінки професійних і особистісних компетенцій складаються індивідуальні плани професійного розвитку та навчання на певний календарний період. Індивідуальний план враховує професійні потреби державних службовців як у змістовій частині навчання, так і у виборі навчального закладу. Ключову роль у професійному розвитку службовців корпусу "А" відіграє Національна школа державної політики, покликана забезпечити підготовку національної управлінської еліти.

Навчання державних службовців корпусу "Б" ґрунтується на освітніх програмах, спрямованих на отримання знань і умінь для ефективного виконання політичних рішень та реалізації стратегічних програм. Для підвищення ефективності навчання державних службовців на регіональному рівні Академія державного управління при Президентові Республіки Казахстан координує діяльність регіональних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації, проводить моніторинг якості змістової частини освітніх програм. Координація діяльності регіональних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації спрямована на формування єдиної системи накопичення й обміну знаннями у сфері державного управління та державної служби і забезпечення якісними освітніми послугами на регіональному рівні. З метою підвищення рівня професіоналізму кадрів на регіональному рівні для державних службовців місцевих виконавчих органів виділяється квота на навчання в магістратурі Академії державного управління при Президентові Республіки Казахстан.

У системі навчання державних службовців передбачені системні заходи, спрямовані на ефективне використання потенціалу Міжнародної стипендії Президента Республіки Казахстан "Болашак" і "Назарбаєв Університет". Зокрема, підготовка і перепідготовка державних службовців за кордоном, а також проходження професійних стажувань у рамках відповідної квоти дає змогу забезпечити якісно новий рівень їх професійного розвитку і є додатковим механізмом мотивації.

Система професійної підготовки державних службовців передбачає навчання в рамках програм післявузівської освіти. Зокрема, в Казахстані нормативно закріплена обов'язковість збереження посади за державними службовцями, які навчаються за програмами магістратури та докторантури за пріоритетними спеціальностями. Передбачена правова норма, згідно з якою державний службовець після завершення навчання може бути призначений на раніше займану ним посаду або на іншу - рівнозначну за кваліфікаційними і професійним вимогам або вищу посаду, функціональні обов'язки якої відповідають отриманим професійним знанням і вмінням.

Для ефективного використання можливостей перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і бюджетних коштів у Казахстані досить чітко регламентовані питання організації навчального та трудового процесів у державних органах. Для економії бюджетних

коштів і залучення на навчання широкої аудиторії забезпечується проведення курсів підвищення кваліфікації із залученням провідних зарубіжних фахівців. Надалі буде передбачено розширення цієї програми.

Державні службовці мають змогу навчатися за освітніми програмами, розробленими зарубіжними фахівцями у дистанційному форматі. Приділяється значна увага організації навчання державних службовців згідно з галузевими програмами, що враховують специфіку діяльності державних органів та професійні потреби самих службовців. Впроваджена система дистанційного навчання державних службовців у майбутньому буде розширена.

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Казахстан вийшов на траєкторію сталого економічного розвитку, зберігаючи при цьому високі темпи соціально-економічного зростання. Під впливом конституційних змін 2007 р. формується якісно нова модель політичної системи, покликана забезпечити високий рівень лібералізації, відкритості і публічності політико-владних процесів, посилення ролі політичних партій.

У країні відбувається оптимізація діяльності системи держорганів, підвищується їх організаційна ефективність, впроваджуються "електронний уряд", стратегічне планування, стандартизація державних послуг, бюджетна реформа тощо.

Орієнтири розвитку системи державного управління визначені в довгостроковій Стратегії розвитку держави "Казахстан-2030. Процвітання, безпека і покращення добробуту всіх казахів". Одним із ключових завдань держави в даному документі визначено створення ефективної сучасної державної служби та структури державного управління. Успішне вирішення цих завдань передбачає, що державне управління повинно стати системним, для кожного рівня управління мають бути чітко визначені функції та повноваження, підкріплені фінансовими ресурсами, забезпечена міжвідомча координація, створена законодавчо-правова база для ефективного функціонування всіх рівнів влади. На сучасному етапі розвитку країни, виходячи з необхідності подальшого підвищення ефективності державного управління, пріоритетними стають питання чіткого розмежування функцій між усіма рівнями влади, перенесення центру проведення реформ на нижні рівні місцевого управління.

Необхідність модернізації казахської моделі державної служби викликана також низкою важливих політичних перетворень у країні. З метою послідовної реалізації пріоритетів Стратегії розвитку Казахстану до 2030 р. в процесі організації загальнонаціонального діалогу було розроблено комплекс подальших політичних реформ.

У зв'язку з цим у Посланні народу Казахстану "Зростання добробуту громадян Казахстану - головна мета державної політики" від 6 лютого 2008 р. Н.А.Назарбаєв заявив, що "одним з ключових елементів адміністративної реформи має стати нова кадрова політика. Людський фактор стає визначальним на сучасному етапі розвитку. Необхідно розробити сучасні підходи, спрямовані на формування в системі державного управління професійного ядра управлінців нової формації".

Таким чином, модернізації системи державного управління в Казахстані приділяється значна увага. Протягом останніх п'ятнадцяти років у країні проводилися реформи найрізноманітнішої спрямованості. При цьому багато з них дали змогу досягнути суттєвих результатів, докорінно змінили суспільні відносини.

Одним з основних напрямів створення нової казахстанської державності стала масштабна реформа системи державного управління, оскільки без неї міг загальмуватися увесь комплекс ліберальних перетворень. На початку незалежного розвитку Казахстану неефективність існуючої на той час системи виконавчої влади та недосконалість механізму прийняття державних рішень ставали все більш очевидними, особливо на тлі досить серйозних змін, що відбувалися в суспільстві. Ставало очевидним, що принципово нова модель суспільства та економіки вимагає зміни самої суті державного управління.

У цих непростих умовах проблема визначення нових векторів розвитку системи державного управління вийшла на перший план як одна з найбільш складних частин перехідного процесу. За весь час розвитку Казахстану як незалежної та суверенної держави відбулися суттєві зміни в системі державного управління. Змінилися політичні механізми системи державного

управління, була оптимізована модель економічних взаємовідносин між рівнями державного управління, створені нові інституційні структури, змінилася сама практика державного управління. Однак процес реформування остаточно не завершено.

Сьогодні Казахстан перебуває на порозі чергового етапу побудови ефективної, гнучкої, надійної та професійної системи державного управління. Основними пріоритетами цього етапу стають децентралізація, у тому числі і фінансова, і розвиток системи місцевого самоврядування, адекватної сучасним умовам. Успішне вирішення цих завдань багато в чому буде визначатися ефективним поєднанням дій ініціаторів реформ у цій сфері та їх підтримкою з боку суспільства.

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

З моменту здобуття державної незалежності Казахстан поряд із здійсненням системних економічних та політичних перетворень взяв курс на широкомасштабне реформування всієї системи державного управління в країні. Розпочатий у країні на початку 1990-х рр. процес державного будівництва супроводжувався становленням нових державних структур і зміною характеру діяльності органів державної влади в нових умовах. Стрімкий перехід до ринкової економіки і всебічна лібералізація господарської діяльності мали значний вплив на функції і структуру державного управління.

У результаті проведених широкомасштабних реформ у Казахстані була сформована система державного управління, адаптована до вимог сучасної ринкової економіки, розпочатий процес передачі центральними органами державної влади функцій та повноважень, а також відповідальності у вирішенні більшості питань територіального розвитку місцевого рівня державного управління.

Сьогодні Казахстан продовжує масштабне реформування своєї системи державного управління. Цей процес є частиною комплексу заходів, спрямованих на створення сильної, стійкої і процвітаючої держави. Цілями даної реформи є: реальне, швидке і неухильне підвищення ефективності державного управління на всіх рівнях; створення незалежного та професійного державного управління і державної служби, штат яких комплектується на основі кваліфікації і ділових якостей працівників; підвищення якості надання адміністративних послуг; створення системи державного управління, зорієнтованої на кінцевого споживача послуг; удосконалення взаємодії між державою і приватним сектором.

Сучасна ефективна система державного управління необхідна Казахстану для того, щоб зробити більш сприятливими умови для розвитку вітчизняного великого бізнесу, малого і середнього підприємництва, які повинні стати головним двигуном економічного зростання.

Для України досвід розбудови системи державного управління республіки Казахстан, безперечно, є актуальним з огляду на необхідність здійснення подальшого реформування державного управління, єдності цілей і завдань цього процесу, обміну досвідом досягнення позитивних результатів реформування тощо.

Найголовнішими сферами обміну досвідом України та Республіки Казахстан мають стати такі:
• децентралізація, тобто делегування повноважень на нижчі рівні управління для досягнення більшої гнучкості у вирішенні суспільних цілей та вдосконалення системи управління ресурсами.

Для Казахстану, як практично і для всіх транзитивних держав, цілком виправданою моделлю розвитку було створення системи державного управління із сильною центральною владою, яка володіє надійними важелями управління. Проте тривалість цієї стадії стала обмежуватися рядом об'єктивних причин, внаслідок яких на зміну цій стадії повинна прийти наступна модель: потужна централізована влада з її повноваженнями і фінансовими ресурсами повинна взаємодіяти з низовими рівнями державного управління та місцевого самоврядування, здатними ефективно вирішувати самостійно або спільно з Центром основні питання, пов'язані з життєдіяльністю людей. У цьому зв'язку в Казахстані почала проявлятися тенденція до децентралізації, тобто до делегування повноважень органам державного управління нижчого рівня за збереження загального контролю.

Казахстан став на шлях побудови такої системи розмежування компетенції, яка забезпечувала б державним органам місцевого рівня влади самостійність управління в питаннях місце-

вого характеру (місцевий бюджет, податки, господарські питання та інші), але водночас мала чіткі механізми контролю з боку Центру стосовно питань загальнонаціонального масштабу (безпека, цілісність та інші);

н впровадження оцінювання якості послуг, що надаються органами державної влади. Оцінка якості послуг, що надаються, виступає одним із пріоритетних завдань реформування державного управління. Найчастіше прогрес проявляється в кращому обслуговуванні громадян. Велика увага приділяється участі та консультаціям із громадянами, вдосконаленню системи інформування споживачів і методам зворотного зв'язку;

н забезпечення інформаційної відкритості в діяльності та ефективне використання інформації інститутами державної влади.

Одним з основних завдань органів державного управління є підвищення ефективності використання інформації. Інформаційні системи, інформаційні технології, що застосовуються, мають призводити до підвищення ефективності і результативності державного управління;

н побудова ефективної системи протидії корупції. Як показує світовий досвід, дестабілізуючий вплив корупції на збереження внутрішньополітичної безпеки в країні, яка переживає перехідний етап свого розвитку, проявляється в багатьох сферах. Однак основні загрози виявляються в соціальних наслідках, до яких призводить поширення корупції.

У сучасному розумінні боротьба з корупцією передбачає зниження її масштабів до рівня, безпечного для політичної стабільності держави, спроможності громадянського суспільства тримати цей процес під контролем:

н розвиток високопрофесійної державної служби. Сучасна держава характеризується наявністю безлічі різноманітних завдань і функцій, від професійного здійснення яких залежить існування всієї суспільно-політичної системи. У цьому аспекті об'єктивною є потреба забезпечення органів влади надійними, ініціативними, професійними фахівцями, здатними ефективно виконувати покладені на них функції;

н розвиток стратегічного планування у сфері державного управління. Стратегічне планування є важливою загальною функцією державного управління, яка потребує цілеспрямованих та зосереджених зусиль для її ефективного здійснення. Планування дає можливість сконцентрувати зусилля всієї організації на забезпеченні реалізації місії та досягненні її цілей. Будь-яке сучасне суспільство не може обійтися без досконалої системи загальнодержавного планування. Використання стратегічного планування є особливо ефективним при виборі довгострокових пріоритетів розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, окремих галузей економіки.

Список використаних джерел

1. <http://www.kazembassy.com.ua/>
2. <http://svit.ukrinform.ua/Kazakh/kazakh.php?menu=additional>
3. <http://kz.spinform.ru/index.html>
4. <http://www.zakon.kz/>
5. http://egov.kz/wps/portal/Content?contentPath=/library2/1_kazakhstan/kr/politika&lang=ru
6. http://www.kostanay.gov.kz/rus/gosudarstvennaja_sluzhba-148%7C744.html
7. Бейсембаев А. А. Система государственной службы: тенденции и перспективы / А. А. Бейсембаев [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://pa-academy.kz/Libraries/%d0%98%d0%9c%d0%93%d0%a3_2010_%d0%9f%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%b8/4_sistema_gosudarstvennoy_sluzhby_rk_tendentsii_i_perspektivy.sflb.ashx
8. Отчеты о численности государственных служащих. - Астана : Агентство по делам гос. службы Республики Казахстан, 2010. - Режим доступа : <http://www.kyzmet.kz/>
9. Садвакасова А. К. Карьера и мобильность в системе государственной службы Республики Казахстан / А. К. Садвакасова. - Режим доступа : www.ia-centr.ru
10. Отчет о деятельности за 2009-2010 год. - Астана : Акад. гос. упр. при Президенте РК, 2010. - Режим доступа : <http://pa-academy.kz/ru/homepage/MainPage.aspx>
11. Отчетные материалы. Пилотный рейтинг учебных заведений стран СНГ, готовящих специалистов в области государственного и муниципального управления / Международное исследовательское агентство "Евразийский монитор". - Режим доступа : www.eurasiamonitor.org

12. <http://www.kazneb.kz/wps/portal/>
13. <http://www.fingramota.kz/>
14. <http://www.minjust.kz/ru/node/17568>
15. <http://pz.enbek.gov.kz/>
16. <http://uk.wikipedia.org>
17. <http://news.nur.kz/tag/241-kazakhstan.html>
18. <http://www.interfax.kz/>
19. <http://www.parlam.kz/ru>
20. <http://www.kazakh.ru/>

**Корисні посилання:
інституції центральних органів влади Республіки Казахстан**

- Президент Республіки Казахстан. - <http://www.akorda.kz/>
- Парламент Республіки Казахстан. - <http://www.parlam.kz/>
- Уряд Республіки Казахстан. - <http://ru.government.kz/>
- Електронний уряд Республіки Казахстан. - <http://e.gov.kz/>
- Канцелярія Прем'єр-міністра Республіки Казахстан. - <http://ru.government.kz/>
- Міністерство внутрішніх справ Республіки Казахстан. - <http://mvd.kz>
- Міністерство охорони здоров'я Республіки Казахстан. - <http://www.mz.gov.kz>
- Міністерство індустрії та нових технологій Республіки Казахстан <http://www.mint.gov.kz/>
- Міністерство іноземних справ Республіки Казахстан. - <http://www.mfa.kz/>
- Міністерство культури та інформації Республіки Казахстан. - <http://www.mki.gov.kz/>
- Міністерство оборони Республіки Казахстан. - <http://www.mod.gov.kz>
- Міністерство освіти і науки Республіки Казахстан. - <http://www.edu.gov.kz/>
- Міністерство охорони навколишнього середовища Республіки Казахстан. - <http://www.eco.gov.kz/>
- Міністерство сільського господарства Республіки Казахстан. - <http://www.minagri.kz/>
- Міністерство транспорту і комунікацій Республіки Казахстан. - <http://mtc.gov.kz/>
- Міністерство праці і соціального захисту населення Республіки Казахстан. - <http://www.enbek.gov.kz/>
- Міністерство фінансів Республіки Казахстан. - <http://www.minfin.gov.kz/>
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі Республіки Казахстан. - <http://www.minplan.kz/>
- Міністерство нафти і газу Республіки Казахстан. - <http://www.mgm.gov.kz/>
- Міністерство з надзвичайних ситуацій Республіки Казахстан. - <http://www.emer.kz/>
- Міністерство юстиції Республіки Казахстан. - <http://www.minjust.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан з регулювання природних монополій. - <http://www.regulator.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан з управління земельними ресурсами. - <http://www.auzr.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан із захисту конкуренції (Антимонопольне агентство). - <http://www.azkrk.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан зі статистики. - <http://www.stat.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан у справах державної служби. - <http://www.kyzmet.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан у справах будівництва та житлово-комунального господарства. - <http://www.ads.gov.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан у справах релігій. - <http://www.din.gov.kz/>
- Національне космічне агентство Республіки Казахстан. - <http://kazcosmos.gov.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан у справах спорту і фізичної культури. - <http://www.sport.gov.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан у боротьбі з економічною і корупційною злочинністю. - <http://www.finpol.kz/>
- Агентство Республіки Казахстан з атомної енергії. - <http://ru.government.kz/>

РЕСПУБЛІКА ПОЛЬЩА



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Склад та структура парламенту*
 - 4.2. *Повноваження та форми роботи парламенту*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судові органи та здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна цивільна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел

1. Загальна характеристика держави

Республіка Польща / Rzeczpospolita Polska.

Офіційна мова - польська.

Столиця - Варшава, 1 714 446 жителів згідно з офіційною статистикою на грудень 2009 р.

Найбільші міста: Варшава - 1 714 446, Краків - 755 000, Лодзь - 742 387, Вроцлав - 632 146, Познань - 554 221, Гданськ - 456 591, Щецин - 406 307, Бидгощ - 357 650, Люблін - 349 440, Катовіце - 308 548 [33].

Польща - держава, розташована в Центральній Європі. На півночі омивається водами Балтійського моря. Межує з Німеччиною (на заході), Чехією і Словаччиною (на півдні), Україною і Білоруссю (на сході), на північному сході - з Литвою, на півночі - з Росією (Калінінградська область). Крім того, на Балтійському морі межує з економічними зонами Данії та Швеції.

Щодо поверхні: займає 68-ме місце у світі і дев'яте - в Європі. Стосовно заселеності займає 34-те місце у світі. Країна поділена на 16 воєводств, які своєю чергою діляться на повіти і гміни.

За умовну дату заснування Польської держави вважають 966 рік, коли правитель Мешко I прийняв християнство. Польща стала королівством у 1025 р., а в 1569-му уклала союз з Литвою. Упродовж тривалого часу своєї історії Польська Республіка була самостійною державою, багатонаціональною і багатоконфесійною.

Держава існувала до 1795 р., коли територія була розділена між трьома загарбниками: Королівством Пруссії, Російською імперією та Австрією (так званий поділ Польщі). Польща повернула собі незалежність у 1918 р. - після Першої світової війни. Під час Другої світової війни країна була окупована третім рейхом (гітлерівська Німеччина) і СРСР. Число жертв війни оцінюється у понад 6 млн громадян Польщі. Після війни Польща стала соціалістичною республікою, залежною від СРСР. У 1989 р. відбулися зміна політичного устрою на парламентську демократію і повернення до ринкової економіки [12].

Польська Республіка (ПР) є демократичною правовою державою, що здійснює принципи суспільної справедливості.

Влада вибору в Польській Республіці належить народові. Народ виконує владу через своїх представників або безпосередньо.

Органи публічної влади діють на підставі і в межах права.

Конституція є найвищим законом Польської Республіки [9].

Політичний устрій Польської Республіки (Третьої Республіки) визначений Конституцією Польської Республіки, ухваленої Національним Зібранням 2 квітня 1997 р. Згідно з її змістом Польська Республіка є парламентською республікою і реалізовує принципи суверенітету народу, незалежності і суверенітету держави, законної демократичної держави, громадянського суспільства, поділу влади на три гілки, плюралізму, легалізму, суспільної ринкової економіки, а також вродженої гідності людини. Республіка визначена також як унітарна держава [14].

На підставі Конституції від 2 квітня 1997 р. Польща є багатопартійною республікою.

Законодавчу владу здійснює двопалатний парламент (сейм - 460 депутатів, сенат - 100 сенаторів), що скликається на загальних, таємних, безпосередніх виборах на чотирирічну каденцію.

Конституція визначає виняткові випадки, в разі яких сейм може бути розпущений достроково главою держави або на підставі власної ухвали, прийнятої більшістю - 2/3 голосів; продовження каденції сейму настає у випадку, якщо її термін закінчився під час надзвичайного стану або до трьох місяців після його закінчення.

Виконавчу владу здійснює Рада Міністрів, на чолі якої стоїть прем'єр, якого призначає президент. Упродовж 14 днів з моменту призначення складу уряду прем'єр виступає з програмою і вносить у сеймі пропозицію про вотум довіри, яку приймає або відхиляє звичайна більшість голосів.

На чолі виконавчої влади стоїть президент, якого вибирають шляхом проведення загальних виборів кожні п'ять років, він може виконувати цю функцію максимум дві каденції. Президент керує збройними силами, а також є найвищим представником держави у зовнішніх і внутрішніх відносинах [15].

Що стосується виборчого права, то воно є загальним, рівним і таємним. Право голосу на виборах мають громадяни РП, які досягли 18-річного віку.

Польща належить до кола держав - засновників ООН, є так званим первинним членом. Хоч країну не було запрошено на установчу конференцію до Сан-Франциско, однак, щоб уможливити Польщі вхід до лав цих держав, змінено ст. 3 Карти ООН. Це дозволило представникові Тимчасового Уряду Національної Єдності, міністру закордонних справ Вікентію Жимовському підписати Карту ООН 15 жовтня 1945 р. [34].

З 1999 р. Польща - член оборонного альянсу НАТО [36].

Польща стала членом Європейського Союзу 1 травня 2004 р. Раніше,

16 квітня 2003 р., підписано в Афінах так званий договір про приєднання, який був юридичною підставою для приєднання [31].

Крім того, Польща є членом багатьох міжнародних організацій: Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Організації економічної співпраці і розвитку, Світової організації торгівлі (СОТ), Міжнародного валютного фонду (МВФ), Європейського інвестиційного банку, Ради Балтійських держав, Європейської асоціації вільної торгівлі, ЮНЕСКО, Центральноєвропейської ініціативи (ЦЄІ) та ін.

2. Територіальні рівні державного управління

За формою державного устрою Польща - унітарна держава. З метою врядування територій державу поділено на 16 воєводств. Воєводства поділяються на 379 повітів (314 повітів (повітовим містом вважається зазвичай поселенська одиниця з числом жителів понад 10 тис., яка пов'язана функціонально з відповідною гміною), 65 міст - на правах повіту) та 2479 гмін (з яких 597 - селищні гміни, 1576 - сільські гміни, а решта 306 - це міські гміни) [13].

Кожне з воєводств адміністративно самостійне та керує розвитком регіону. З часу закінчення збройних дій після Другої світової війни адміністративний поділ Польщі змінювався кілька разів:

- у 1946 р. поділ Польщі був триступеневий, число воєводств становило 14; як менші адміністративні одиниці відокремлено повіти і гміни, крім того, функціонували так звані відокремлені міста - Варшава і Лодзь;

- у 1950 р. адміністративний поділ Польщі був також триступеневий, число воєводств становило 17; відокремлено три нових воєводства: Опольське, Кошалінське, Зеленогурське; як менші одиниці існували надалі повіти і гміни, та відокремлені міста - Варшава і Лодзь;

- у 1975 р. адміністративний поділ Польщі був двоступеневий, ліквідовано повіти, а на їх місці утворено гміни, але введено більше воєводств - 49, що значною мірою поділило країну на малі самоврядні одиниці; як відокремлені міста функціонували Варшава, Лодзь та Краків;

- у 1999 р. адміністративний поділ Польщі був знову триступеневий, введено гміни і повіти, ліквідовано значну кількість воєводств, їх число зменшено до 16, ліквідовано також відокремлені міста і новоутворені воєводства (їх назви пов'язані з географічними краями або регіонами Польщі), а саме:

1. Підкарпатське воєводство, Жешув.
2. Малопольське воєводство, Краків.
3. Люблінське воєводство, Люблін.
4. Свентокшиське воєводство, Кельце.
5. Мазовецьке воєводство, Варшава.
6. Сілезьке воєводство, Катовіце.
7. Великопольське воєводство, Познань.
8. Куявсько-Поморське воєводство, Бидгощ.
9. Лодзинське воєводство, Лодзь.
10. Поморське воєводство, Гданськ.
11. Нижньосілезьке воєводство, Вроцлав.
12. Любуське воєводство, Гожув-Великопольський.
13. Опольське воєводство, Ополе.
14. Вармінсько-Мазурське воєводство, Ольштин.
15. Західнопоморське воєводство, Щецин.
16. Підляське воєводство, Білосток.

Столиця воєводства - це водночас резиденція місцевого самоврядування, за винятком воєводств Любуського - сеймик у Зеленій Гурі та воєводства Куявсько-Поморського - сеймик у Торуні.

Усі самоврядні одиниці вибрані на загальних виборах, кожна з них ієрархічно незалежна одна від одної, а їх діяльність спрямована на забезпечення добробуту жителів [7].

2.1. Загальнодержавний рівень

Польща належить до демократичних держав, тобто вона парламентська республіка, найважливіші риси якої: незалежність усього народу, суверенітет держави, а також демократичний вибір влади. Черговими важливими ознаками є плюралізм, поділ влади на три гілки, свобода слова, віросповідання. Підставою для такого устрою служить ринкова економіка, що спирається на вільну конкуренцію. Повагу гідності людини гарантує Конституція. Польща є унітарною державою, що означає поділ на воєводства, керує якими центральна влада. Законодавчу владу представляють сейм та сенат, виконавчу владу - Президент Польщі та Рада Міністрів. Суди і трибунали здійснюють судочинство [28].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Чинна Конституція РП широко описує територіальне самоврядування в Польщі - цьому питанню присвячений розд. VII. Ст. 1 розділу "Територіальне самоврядування" надзвичайно важлива, оскільки вона стосується принципу субсидіарності, натомість третій пункт наступної статті визначає принципи, з яких випливають орієнтовні компетенції гміни - "основної одиниці територіального самоврядування" (ст. 164, 1). Одиниці територіального самоврядування наділені правовою індивідуальною власністю (ст. 165 Конституції). Цим одиницям надається право власності й інші майнові права; про їх автономність свідчить також той факт, що їх самостійність підлягає судовій охороні. Щодо публічних завдань, які виконують одиниці самоврядування, Конституція ділить їх на власні розпорядження і надіслані від вищестоящих органів через закон (наприклад ведення обліку населення). Натомість згідно з третім пунктом ст. 166 компетенційні спори між органами територіального самоврядування та урядовою адміністрацією повинні розв'язувати адміністративні суди. Ст. 167 стосується доходів одиниць самоврядування, яким "гарантується участь у державних доходах відповідно до поставлених їм завдань". Отже, можливі джерела доходів одиниць самоврядування Конституція поділяє на: власні доходи, загальні дотації, а також цільові дотації з держбюджету. Одиниці самоврядування мають, крім того, право на встановлення розміру податків і локальних оплат. Відповідно до ст. 169 одиниці територіального самоврядування виконують завдання за посередництвом органів самоврядування (внутрішній устрій, що їх визначає) і виконавчих; згідно з пунктом другим цієї статті "вибори до органів самоврядування є загальними, рівними, безпосередніми і відбуваються шляхом таємного голосування".

Конституція визначає референдум як форму вирішення членами самоврядної спільноти справ, що її стосуються. Під час референдуму вони можуть відкликати орган самоврядування, який призначили прямі вибори. Передостання стаття обговорюваного розділу присвячена організації контролю "з точки зору законності" за територіальним самоврядуванням. Як орган контролю Конституція називає: голову Ради Міністрів (за його пропозицією сейм може розпустити орган самоврядування, звільнити порушника конституції або закону) і воєвод, а у сфері бюджетних справ - регіональні розрахункові палати. Розділ VII Конституції визначає - право одиниці територіального самоврядування на об'єднання, право участі у міжнародних локальних об'єднаннях і регіональних спільнотах, а також співпраця з локальними та регіональними спільнотами інших держав [27].

Територіальне самоврядування реально розвивається з 1990 р. Саме тоді відмовилися від системи рад, а замість цього ввели самоврядування гміни і воєводства. А з 1 січня 1999 р. стає обов'язковою триступенева структура територіального самоврядування: самоврядування гміни, повіту, а також воєводства.

Гміна

Конституція РП 1997 р. визначає, що: "основною одиницею територіального самоврядування є гміна".

Гміна виконує всі завдання, не заборонені для інших одиниць територіального самоврядування. До складу гміни входять усі жителі. При цьому належність до спільноти гміни є обов'язковою.

Гміна має свою правоздатність. Виконує завдання власні (визначені законом самоврядуванням гміни), а також надіслані розпорядження.

Органами гміни є рада гміни, а також вїйт/бургомїстр/президент. Рада гміни є одночасно законодавчим і контрольним органом. Вибирається вона шляхом прямих виборів. Рада засїдає на сесїях. Приймає на них ухвали, які є законом до виконання на певній території. Рада контролює також виконавчий орган, яким є вїйт/бургомїстр/президент. З цїєю метою скликає ревїзїйну комїсію.

Виконавчим органом гміни є, як уже було сказано, вїйт, бургомїстр або президент. Усе залежить від розміру і виду гміни. Не беручи, однак, до уваги назви, орган має однакові компетенції і відповідає за ведення фїнансової полїтики і реалїзацію бюджету гміни. Про свою працю вїйт звїтує перед радою гміни, яка приймає або відхиляє звїт.

Повїт

Повїтове самоврядування існує в Польщі з 1 січня 1999 р., коли набрала чинності одна з чотирьох великих реформ уряду Єжего Бузка. Тепер устрїй повїтового самоврядування регулює закон від 5 червня 1998 р. Повїтове самоврядування конституційно не врегульовано.

Органами повїтового самоврядування є рада, а також правлїння повїту. Рада, як і рада гміни, є законодавчим і контрольним органом. Вибирається шляхом прямих виборів. Засїдає на сесїях. Її організація значною мїрою нагадує організацію ради гміни.

Виконавчим органом у повїті є правлїння повїту. До його складу входять від трьох до п'яти осіб. Вибирає його рада. На чолї правлїння стоїть староста. Правлїння виконує ухвали ради повїту, а також виконує бюджет і провадить фїнансову полїтику. Про виконання бюджету старості, а також решті членів правлїння подається звїт правлїння.

Воєводство

Воєводське самоврядування - найвищий щабель місцевого самоврядування в Польщі. Охоплює він жителів цього воєводства. Устрїй воєводства регулює закон від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства.

Законодавчим органом у воєводствї є воєводський сеймик. Вибирається він також шляхом прямих виборів та, як і рада гміни й рада повїту, засїдає на сесїях, вибирає ревїзїйну комїсію.

Виконавчим органом є правлїння воєводства. Правлїння вибирається через сеймик. Передусїм сеймик обирає маршалка воєводства, а потїм, за його пропозицією, решту членів правлїння. До складу правлїння входить 5 осіб.

Відповідно до викладеного представлена форма самоврядування належить до європейської традиції, що впливає на розвиток громадянського суспільства. Варто також знати, що Польща підписала численні міжнародні конвенції, які стосуються самоврядування, у тому числі Європейську карту місцевого самоврядування [8].

3. Функції держави і державне управління

Управлїння - це організована діяльність, яка реалїзовується за допомогою певного апарату і спрямована на досягнення конкретних цїлей. Така діяльність, яка охоплює сферу справ державного характеру, називається публїчним управлїнням. Термін "публїчне управлїння" визначається багатьма способами і на різних площинах, наприклад, у предметному (сфера справ, що здїйснюються) або суб'єктному (органи, які утворюють публїчне управлїння). Крім того, найчастїше трапляються змішані визначення, які охоплюють суб'єктно-предметне трактування публїчного управлїння.

Згідно з одним із таких визначень публїчне управлїння - це комплекс дій, функцій та організаційної і виконавчої діяльності, які проводять для реалїзації державних справ різні суб'єкти, органи та інституції на підставі закону та відповідно до визначених правом форм.

Існує багато визначень публїчного управлїння. Відомо також багато його подїлів. Один із них - це подїл публїчного управлїння, який застосовував професор Ян Боця, на:

- управлїння уряду;
- територїальне управлїння;
- державне управлїння, до якого належать організаційні одиниці, що не є ні складовими управлїння уряду, ні територїального управлїння.

Територіальне управління

Територіальне управління представлено в Польщі трьома рівнями: гміною; повітом; воєводством.

Органи кожної одиниці територіального самоврядування реалізують завдання держави на власній місцевій території. Територіальне управління виконує компетенції, зумовлені конституцією або законами для органів іншої державної влади з метою задоволення потреб людей, які проживають на території цієї організаційної одиниці. До органів територіального самоврядування належать такі органи:

- сеймик воєводства;
 - рада повіту;
 - рада гміни;
- виконавчі органи:
- маршалок і правління воєводства;
 - староста і правління повіту;
 - вїйт (бургмістр, президент).

Державне управління

Крім того, оскільки інколи державне управління ототожнюється з управлінням уряду і навпаки, то доцільним і логічним видається виокремлення певного державного управління, до сфери якого не входить управління уряду. До її органів, за професором Боця, можна зарахувати:

- президента Польської Республіки;
- органи найвищої палати контролю;
- державну раду радіомовлення і телебачення;
- речника громадянських грав;
- державну раду юстиції;
- органи Національного польського банку разом з державною радою фінансової політики;
- центральні органи адміністрації, що підлеглі сейму.

Управління уряду

У свою чергу, управління уряду можна поділити з огляду на сферу його діяльності на:

- уряд центральний (голова Ради Міністрів, Рада Міністрів, міністри, а також центральні органи урядової адміністрації);
- уряд місцевий (воєвода і підлеглі йому служби, органи неколективного управління).

Органи уряду центральної адміністрації охоплюють своєю діяльністю всю територію країни, натомість органи уряду місцевої адміністрації діють тільки на чітко визначеній території. Що стосується уряду місцевого управління, то можна вирізнити ще додатковий поділ на колективне і неколективне управління.

Колективне управління

Колективне управління утворюють керівники колективних служб, які діють під керівництвом воєводи, керівники інспекції та охорони, які виконують завдання і які наділені компетенціями, що визначені в законах. До цієї категорії належать, наприклад:

- воєводський комендант поліції;
- воєводський комендант державної пожежної команди;
- куратор освіти;
- воєводський фармацевтичний інспектор;
- воєводський інспектор торгової інспекції;
- воєводський інспектор будівельного нагляду;
- воєводський інспектор охорони рослин і насінництва;
- воєводський інспектор охорони довкілля;
- воєводський інспектор торгової якості аграрно-промислових товарів;
- воєводський інспектор дорожнього транспорту;
- воєводський інспектор геодезичного і картографічного нагляду;
- воєводський реставратор пам'яток;
- воєводський ветлікар.

Крім того, завдання уряду на території воєводства виконують також функціонуючі під керівництвом старости керівники повітових служб, служб інспекції та охорони. Натомість органами неколективного управління (яке інколи називають також спеціальним управлінням) є суб'єк-

ти, підпорядковані певним міністрам, а також керівникам державних юридичних установ і керівникам інших державних організаційних одиниць, що виконують завдання зі сфери управління уряду на території воєводства. Додаток до закону від 5 червня 1998 р. про управління уряду у воєводстві (Вісник законів від 2001 р. № 80, положення 872 зі змінами) називає такі органи неколективної адміністрації:

- командувачі військових округів, шефи воєводських військових штабів, військові коменданти поповнень особового складу;
- директори казначейських палат, начальники фінінспекцій, директори установ казначейського контролю;
- директори обласних і спеціалізованих гірничих установ;
- директори обласних і начальники окружних установ стандартизації;
- директори обласних і начальники окружних апробаційних установ;
- директори регіональних правлінь водного господарства;
- директори і начальники митної палати;
- директори морських установ;
- директори статистичних установ;
- директори установ міжконтинентального судноплавства;
- коменданти відділів прикордонної служби, коменданти представництв і з'єднань прикордонної служби;
- окружні інспектори морського рибальства;
- державні санітарні інспектори;
- повітові, а також прикордонні ветлікарі.

Діяльність органів неколективного управління базується, як правило, на принципі централізації. Діють у рамках територіального поділу країни або у рамках спеціальних поділів [21].

Функції публічної управління

1. Функція охоронно-регламентаційна, пов'язана з охороною громадського порядку і безпеки зібрань.
2. Функція надання публічних послуг або надавання їх за посередництвом інституцій, що їх надають, які належать до публічного сектору.
3. Функція регулятора економічного розвитку, яка проявляється у застосуванні класичних поліцейських і регламентаційних інструментів у вигляді дозволів, мит, а також участі держави в управлінні народним господарством.

Принципи організації і діяльності публічного управління

1. Принцип поєднання управління і права. Органи публічного управління діють на підставі положень закону і в межах, окреслених положеннями закону.
2. Принцип керівництва. Керівництво це діяльність органу публічного управління: організаційна, ініціативна, координаційна, випробовувальна, кадрова, наглядова, контрольна.
3. Принцип координації. Координація в публічному управлінні полягає в гармонізації різної діяльності органів управління і державних установ для досягнення поставлених цілей.
4. Принцип колегіальності. Колегіальність ґрунтується на спільному прийнятті рішень кількома або навіть більшою кількістю наділених рівними правами осіб.
5. Принцип одноосібності. Одноосібність полягає у створенні одноосібних органів управління і в одноосібному прийнятті рішень.
6. Принцип сфери діяльності і повноважень (компетенції) органу. Сфера дії органу окреслена в положеннях устроїв адміністративного закону, яким покликаний цей орган. Ця сфера охоплює список справ, якими займається орган. Натомість компетенцію потрібно розуміти як збір повноважень органу публічного управління, який стосується визначеної сфери справ, в якій орган має право і разом з тим обов'язок діяння.
7. Принцип децентралізації. Децентралізація тісно пов'язана з будовою апарату публічного управління і з розподілом завдань між окремими ланками цього апарату у вертикальній площині.
8. Принцип нагляду. Нагляд - це можливість, що випливає з положень закону про право втручання в діяльність одиниці нагляду інструктивними, організаційними, контрольними і владними засобами.

9. Принцип контролю. Контроль адміністрації полягає у здійсненні діяльності щодо перевірки дій одиниць публічного управління.

10. Принцип відповідальності. Розрізняють:

- керівну відповідальність - стосується осіб, які виконують керівні функції в публічному управлінні;
- карну відповідальність - відповідальність окремого винуватця;
- майнову відповідальність - пов'язана зі шкодою, заподіяною чиновником у процесі реалізації функцій управління;
- службова відповідальність - це відповідальність працівників з погляду начальників за неналежне виконання обов'язків [10].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Законодавча влада сьогодні ототожнюється з діяльністю сейму. Слово "сейм" у польській мові, що походить із старопольської, означало з'їзд населення. Але пізніша діяльність сейму сформувалася через районні, а також периферійні з'їзди. Отже, історія формування законодавчої влади в Польщі тривала, адже її генезис сягає доби Польщі за династії П'ястів. Роль сенату виконувала тоді так звана королівська рада, яка засідала при королі, часто ухвалювала розмір податків і брала участь у генеральних з'їздах. Генеральні з'їзди були своєрідним прообразом парламенту. Перші засідання сейму в Польщі відбулися в 1493 р., коли король скликав так званий великий або загальний сейм. До складу сейму входили король, сенат, а також палата послів. Зустрічалися вони під час засідання сейму в так званій сенаторській залі і погоджували різні ухвали, які тоді називалися конституціями. Крім цього, сенат додатково виконував роль королівської ради. Це означало, що сенатори збиралися для надання порад королю щодо різних питань: справ війни, закордонної політики чи щодо укладення шлюбів. До складу сенату входили світські, а також костельні достойники королівства, яких король призначав довічно. Характерним є також період так званої Дворянської Республіки, коли шляхта на таких засіданнях мала вагоме слово. Певною мірою ця ситуація, а особливо інституція вільного вето, стали причиною занепаду влади в Польській державі. У свою чергу, у період поділів Польської держави сенат існував у Варшавському князівстві (1807-1815), а також у Польському королівстві (1815-1830). А сенаторів призначали можновладці. 1921 р., коли набрала чинності березнева конституція - перша конституція самостійної Польщі, законодавчу владу знову почали здійснювати сейм і сенат. У двадцятирічний період між війнами сенат вибирався аж п'ять разів. Сейм натомість являв собою головний орган влади в державі. 2 вересня 1939 р. відбулося останнє засідання сенату. Після Другої світової війни парламент був однопалатний, оскільки сенат було розпущено. До цієї ситуації призвели сфальсифіковані результати виборів, які відбулися 30 червня 1946 р. Сенат поновив діяльність 1989 р. у результаті постанов круглого столу. Було прийнято рішення, що до сенату входитиме по двоє сенаторів з кожного воєводства, Варшавське й Катовіцке воєводства мали по три своїх представники. Вибори до сенату відбулися 4 червня 1989 р. і були першими повоєнними цілком вільними виборами. Якщо йдеться про сейм, то відбулися тоді так звані контрактні вибори. Означали вони, що заявлені кандидати через громадян можуть клопотати про 35% мандатів, решту, тобто 75% мандатів поділено між Польською об'єднаною робітничою партією, прихильниками союзницьких угруповань, а також іншими урядовими угрупованнями. Вибори 1989 р. були великою перемогою "Солідарності", до сенату ввійшло 95 її членів [17].

З того часу законодавча влада в Польщі перебуває в руках сейму і сенату. Під час спільних засідань обидві палати мають статус Національних Зборів, які мають право на ухвалення конституції, приймання присяги нового президента, а також притягнення президента до державного трибуналу.

4.1. Склад та структура парламенту

Згідно зі ст. 95 Конституції РР законодавчу владу представляють сейм та сенат.

Каденція сейму і сенату становить чотири роки, при цьому до сейму входить 460 депутатів, а до сенату - 100 сенаторів. Якщо виникне ситуація, що каденцію сейму буде скорочено, каденцію сенату також буде скорочено. Для скорочення каденції сейму мусить бути прийнята

відповідна ухвала, за яку проголосують щонайменше 2/3 законної кількості депутатів. Скорочення каденції парламенту може спричинити ухвали президента після рішення маршалка сейму та сенату і лише у визначених випадках, прописаних у Конституції. Це може статися в разі, коли в конституційному порядку не було обрано нову Раду Міністрів.

Вибори членів сейму відбуваються під час загальних, рівних, прямих, пропорційних виборів шляхом таємного голосування. Вибори членів сенату відбуваються на загальних, прямих виборах таємним голосуванням.

Виборче право має кожен громадянин Польщі, якому виповнилося 18 років. Право бути обраним (тобто пасивне виборче право) членом сейму має громадянин, якому минув 21 рік. Право бути обраним членом сенату має громадянин, якому виповнилося 30 років. Для сенаторів віковий ценз вищий, оскільки сенат повинен являти собою своєрідну "палату розуму", тобто складатися з осіб, які мають за плечима певний професійний та життєвий досвід [17].

Депутатів захищає так званий посольський імунітет, тобто вони не можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності під час виконання своїх функцій. До того ж депутат відповідає перед сеймом, а сенатор - перед сенатом. Можуть вони відповідати перед судом, якщо на те буде згода сейму.

Конституція Польської Республіки визначає права й обов'язки депутатів і сенаторів. Згідно з нею існує заборона поєднання повноважень депутата і сенатора; заборона поєднання цих повноважень з іншими важливими державними функціями означає, що ні сенатор, ні депутат не можуть обіймати посад: голови Національного польського банку, голови найвищої палати контролю, речника громадянських прав, речника прав дитини, члена ради грошової політики, державної ради радіомовлення і телебачення, працівника канцелярії сейму і сенату, а також канцелярії президента [9].

Ні депутатом, ні сенатором не може бути особа, яка є суддею, прокурором, чиновником цивільної служби, солдатом на дійсній військовій службі, поліцейським і функціонером служб охорони держави, таких як, наприклад, УОД, тобто установи охорони держави.

4.2. Повноваження та форми роботи парламенту

У польському сеймі депутати об'єднані в так звані клуби або в кола, що відокремлені за принципом належності до визначеної політичної партії. Клуб утворюють принаймні 15 депутатів, а коло - принаймні троє депутатів.

Сейм і сенат засідають на так званих засіданнях. На них головує маршалки, крім того, маршалки представляють певну палату, а також стежать за дотриманням права. Як у сеймі, так і в сенаті існують комісії, які опікуються певними питаннями, що входять до сфери компетенції сейму і сенату. Це такі комісії:

- у справах спецслужб;
- конституційної відповідальності;
- бюджету і фінансів;
- етики та ін.

Сейм складається з чотирьох органів:

- маршалок сейму;
- президія сейму;
- конвент сеньйорів;
- комісії сейму.

До компетенції та обов'язків маршалка сейму належать:

- охорона прав і гідності сейму;
- презентація сейму;
- скликання засідань сейму;
- керування засіданнями сейму;
- нагляд за різною діяльністю сейму та його органів;
- контроль за діяльністю президії сейму;
- керування засіданнями президії сейму;
- скликання конвенту сеньйорів, голосування на його засіданнях;

- ведення справ у галузі співробітництва з сенатом;
- контроль над законодавчими та виконавчими ініціативами;
- співробітництво з парламентами інших країн;
- надання допомоги депутатам, при цьому контроль за виконанням депутатами обов'язків через органи урядової адміністрації і територіального самоврядування, а також інші організаційні одиниці, визначені в законі про виконання повноважень депутата і сенатора;
- надання статуту канцелярії сейму;
- визначення фінансового проекту канцелярії сейму;
- призначення, а також відкликання шефа канцелярії сейму після ухвали статутної комісії і комісії у справах депутатів;
- призначення, а також відкликання шефа канцелярії сейму після отримання рішення шефа канцелярії сейму;
- вирішення інших справ, які виникають з розпоряджень сейму;
- виконання інших, передбачених Конституцією і законами, завдань.

Маршалок сейму є найважливішим представником цього органу законодавчої влади. Отже, на нього покладено відповідальність за стан охорони прав і гідності сейму Польської Республіки. Маршалка сейму вибирають з-поміж кола депутатів на початку їх каденції. Водночас вибирають і віце-маршалків.

Маршалок, а також вибрані через сейм віце-маршалки утворюють президію сейму. Президія сейму - це головний орган сейму, що займається поточною діяльністю сейму. До сфери компетенції президії сейму належать:

- окреслення плану робіт сейму після рішення конвенту сеньйорів;
- встановлення плану засідань на наступні три місяці;
- інтерпретація регламенту сейму після рішення статутної комісії і комісії у справах депутатів;
- аналіз пропозицій, які вніс маршалок сейму;
- координація дій комісій сейму;
- встановлення принципів організації наукового консалтингу на користь сейму і його органів;
- прийняття інших рішень, передбачених у розпорядку сейму.

Наступним органом сейму є конвент сеньйорів. Конвент сеньйорів - це орган сейму, відповідальний за співробітництво депутатських клубів у справах, які пов'язані з діяльністю сейму. До складу конвенту сеньйорів входять: маршалок, віце-маршалки, голови або заступники голів клубів, а також парламентських клубів, за умови, що вони репрезентують щонайменше 15 депутатів, а також парламентських кіл, які представляють на день початку каденції сейму окремий виборчий список.

Конвент сеньйорів займається аналізом: проектів планів робіт сейму; визначених проектів засідань сеймів, а також їх термінів; пропозицій, що стосуються дискусії з окремих пунктів порядку денного засідання сейму; перебігу діяльності канцелярії сейму, а також характеристикою інших справ, поданих маршалком або президією сейму [17].

До компетенції сейму належить також призначення спеціальних комісій, завданням яких є розгляд та підготовка справ, пов'язаних із діяльністю сейму. Такі комісії є ще одним органом сейму, що покликані наглядати за роботою державних органів, органів територіального самоврядування, а також інших організацій у сфері втілення в життя і виконання законів та ухвал сейму. Ці комісії призначає сейм на пропозицію президії сейму. Тепер у Сеймі діють такі постійні комісії: адміністрації і внутрішніх справ, у справах спецслужб, у справах державного контролю, освіти, науки і молоді, депутатської етики, державних фінансів, економіки, європейської інтеграції, фізкультури і туризму, культури і засобів масової інформації, зв'язку з поляками за кордоном, малих і середніх підприємств, меншин національних та етнічних, національного захисту, охорони конкуренції і споживачів, охорони довкілля, природних копалин і лісівництва, конституційної відповідальності, міжрегіональної політики, будівельної і квартирної політики, суспільної політики, політики статутної і депутатських справ, родини, землеробства і розвитку села, територіального самоврядування і регіональної політики, державної казни, роздержавлення і приватизації, закордонних справ, справедливості і прав людини, транспорту і зв'язку, здоров'я.

Нині сейм виконує законодавчу, кадрову, контрольну, виконавчу функції.

Із законодавчою функцією пов'язане встановлення права через сейм, оскільки закони, що стосуються прав, обов'язків, свободи громадянина, організації, а також принципів функціонування головних органів держави, є основними законами, які приймає сейм. Інші важливі закони - це бюджетний закон, а також рішення щодо проведення референдумів. Уся законодавча процедура зосереджена в так званих трьох читаннях. Це означає, що передусім сейм знайомиться із законопроектом, передає його потім до відповідних комісій, після чого він розглядається на засіданні сейму. Потім відбувається голосування щодо можливих поправок і закону загалом. Після прийняття закону сеймом, він потрапляє до сенату. Сенат може внести до нього свої поправки, але якщо вся законодавча процедура закінчиться успішно, закон передають на підпис президенту. Президент має 21 день на його підписання або накладання вето. Для подолання вето сейм мусить мати більшість, тобто 3/5 голосів присутніх. Наступна функція - кадрова, яка дає сеймові право на призначення або відкликання осіб з деяких державних посад. Наприклад, до компетенції сейму належить призначення: голови найвищої палати контролю, речника громадянських прав, генерального інспектора особових даних, голови Національного польського банку, членів конституційного і державного трибуналів, а також деяких членів державної ради радіомовлення і телебачення, державної ради юстиції і ради грошової політики.

Що стосується контрольної функції, то вона здійснюється на окремих пленарних засіданнях, а також у процесі роботи комісій сейму. На пленарних засіданнях сейм займається серед іншого: прийманням або відхиленням урядового звіту про виконання бюджету держави, висловленням Раді Міністрів вотуму недовіри більшості депутатів на пропозицію щонайменше 46 депутатів, яка вказує ім'я кандидата на голову Ради Міністрів, вираженням вотуму довіри Раді Міністрів; розглядом звітів діяльності найвищої контрольної палати, державної ради радіомовлення і телебачення, а також генерального інспектора охорони особових даних. У сфері контрольних функцій сейм ухвалює також побажання і думки, які потім надсилають, наприклад, до Ради Міністрів, голови найвищої палати контролю чи до голови Національного польського банку. Крім того, в рамках контрольних функцій сейм має право на створення слідчої комісії, завдання якої - дослідження визначеної справи [17].

Законодавча функція передбачає ухвалення законів. До компетенцій, пов'язаних із законодавчою функцією, належить ухвалення бюджетного закону, пов'язаного з прийняттям окремих положень фінансової політики держави, а також прийняття рішення щодо введення воєнного стану. Другу палату парламенту, так звану вищу палату, являє собою сенат. До основних органів сенату належать:

- маршалок сенату;
- президія сенату;
- конвент сеньйорів;
- комісії сенату.

До найважливіших компетенцій і обов'язків маршалка сенату належить:

- охорона прав і гідності сенату;
- представлення сенату;
- співробітництво з сеймом;
- встановлення проекту роботи сенату за погодженням із конвентом сеньйорів;
- скликання засідань сенату;
- встановлення усього плану засідань сенату за погодженням з конвентом сеньйорів;
- контроль роботи сенату, а також його органів;
- контроль роботи комісій сенату;
- скликання засідань президії сенату;
- головування на засіданнях;
- скликання конвенту сеньйорів;
- контроль, а також нагляд за виконанням обов'язків державних органів щодо сенату, органами сенату, а також senatorів, які відповідають за дотримання конституційних прав і свобод;
- оцінювання роботи державних органів щодо сенату і його органів;
- надання допомоги senatorам у виконанні їх повноважень;
- нагляд за порядком у сенаті;

- прийняття плану бюджету Канцелярії сенату за згодою з президією сенату, а також зі статутною комісією і комісією у справах депутатів;
- надання статуту канцелярії сенату після ухвали комісії сенату, а також комісії з регламенту і комісії у справах senatorів;
- призначення і відкликання шефа канцелярії сенату після ухвали президії сенату, а також комісії з регламенту статутної комісії і комісії у справах депутатів;
- виконання інших, передбачених Конституцією і розпорядженнями сенату, завдань.

До компетенції і обов'язків президії сейму належать: обов'язок інтерпретації розпорядку сенату після ухвали регуляторної комісії і комісії у справах senatorів; надання для розгляду окремим комісіям справ, що стосуються певних питань; визначення принципів організації наукового консалтингу на користь сенату, а також його органів; контроль за роботою senatorів, а також вирішення інших завдань, що передбачені регламентом сенату.

Наступний орган сенату - це конвент сеньйорів. До його складу входять: маршалок, віце-маршалки, а також senatorи, які є представниками сенатських і парламентських клубів.

До компетенції й обов'язків конвенту сеньйорів належить:

- висловлення думки щодо порядку засідань сенату;
- подання окремих законодавчих ініціатив;
- розгляд багатьох справ, які були представлені маршалком сенату, президією сенату, представниками клубів.

Ще одним органом сенату є комісії сенату, які зазвичай покликані розглядати певні питання. На сьогодні в сенаті функціонують такі постійні комісії: народного господарства, культури і ресурсів ЗМІ, науки і національної освіти, національного захисту, охорони довкілля, прав людини, статутна і у справах senatorів, родини і суспільної політики, землеробства і розвитку села, територіального самоврядування і державної адміністрації, у справах еміграції і поляків за кордоном, закордонних справ та європейської інтеграції, законодавча, здоров'я, фізкультури і спорту [17].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Ст. 10 Конституції визначає, що система державного управління Республіки Польща ґрунтується на поділі та рівноправ'ї законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Відповідно до параграфу 2 ст. 10 Конституції виконавчу владу покладено на президента Республіки Польща і Раду Міністрів.

Ст. 146 Конституції визначає політичну роль і завдання Ради Міністрів. Рада Міністрів є органом виконавчої влади, який проводить внутрішню й зовнішню політику держави шляхом визначення напрямів цієї політики і контролю за їх поточною реалізацією. Її основними завданнями є управління, координація та контроль за роботою урядових відомств загалом.

Параграф 2 ст. 146 Конституції запроваджує принцип, яким передбачаються повноваження Ради Міністрів в питаннях зовнішньої політики. Це означає, що в разі виникнення сумнівів усі питання, які не закріплені за іншими органами, вирішує Рада Міністрів. Її завдання щодо цього формулюються, хоча й не вичерпно, в параграфі 4 ст. 146 Конституції.

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Згідно з Конституцією РП президент республіки та Рада Міністрів визначаються як дві основні складові виконавчої гілки влади. Проте стосовно цього Конституція наділяє Раду Міністрів більшими повноваженнями. Рада Міністрів, наприклад, здійснює керівництво всіма державними адміністративними органами, а прем'єр-міністр визначений як вища посадова особа, поставлена над усіма державними адміністративними службовцями.

До 1999 р. урядові органи, до складу яких входять міністерства та центральні відомства, визначалися статутним правом. 1999 р. були прийняті доповнення до закону про сфери діяльності уряду. Закон визначає основні сфери урядової діяльності і дає прем'єр-міністрові право закріплювати за міністрами "групи" завдань. До сфер відповідальності можуть належати будь-які питання за винятком бюджету, державних фінансів та міжнародних фінансових установ, які повинні бути закріплені за одним міністром [5].

Закон 1996 р. про організацію та регламент Ради Міністрів і про сфери компетенції міністрів визначає службові обов'язки та функції Ради Міністрів і прем'єр-міністра та встановлює загальний порядок роботи Ради Міністрів. Докладніше порядок роботи визначається постановою Ради Міністрів № 13 (регламент Ради Міністрів), ухваленою в 1997 р., з наступними поправками, внесеними у 1998 та 1999 рр. [3].

5.2. Глава держави і державне управління

Згідно зі ст. 126 Конституції РП президент є найвищим представником Польської Республіки і гарантом правонаступництва держави, додержання Конституції, суверенітету і безпеки держави, непорушності й неподільності її території. Отже, президент являє собою найвищу владу в державі, яка поряд з Радою Міністрів належить до органів виконавчої влади.

З огляду на особливу позицію, яку поміж державних органів займає президент, Конституція визначила спосіб обрання президента, принципи його правління, а також права й обов'язки, які з цього випливають [9].

Президентські вибори

Президентські вибори відбуваються кожних п'ять років, призначає їх маршалок сейму на день, що припадає не раніше ніж на 100-й день і не пізніше ніж на 75-й день перед закінченням каденції чинного президента. Президентські вибори є загальними (беруть участь у них усі громадяни), рівноправними, прямими (голосує кожен особисто); голосування відбувається таємно.

Президентом може бути тільки польський громадянин, якому найпізніше на день виборів минає 35 років і який користується повнотою виборчих прав до сейму. Кандидат мусить до того ж одержати підтримку 100 тис. громадян, що мають право брати участь у виборах до сейму.

Президентом стає та особа із числа кандидатів, яка отримує більш ніж половину відданих голосів. Якщо жоден з кандидатів не отримав цієї більшості, то через 14 днів після першого голосування проводяться повторні вибори, але вже тільки між двома кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів. Президентом обирається той кандидат, який набере більше голосів. Обіймати посаду президента може не більше ніж два строки підряд та сама особа; повторне обрання неприпустиме.

Якщо в процесі виконання своїх обов'язків президент не може їх належно виконувати, його обов'язки тимчасово приймає маршалок сейму, а якщо і він неспроможний перейняти їх, то маршалок сенату [16].

Остаточне рішення про усунення президента від виконання обов'язків ухвалює державний трибунал.

Голова сейму тимчасово, до виборів нового президента, виконує обов'язки президента Республіки Польща у випадку:

- смерті президента;
- відречення президента від посади за його особистою заявою;
- визнання виборів недійсними або з інших причин неможливості виконання обов'язків, пов'язаних з виборами;
- визнання Національними зборами непрацездатності президента Республіки Польща за станом здоров'я.

Компетенції президента РП

Президент є представником держави у зовнішніх відносинах і у зв'язку з цим до його компетенції належить:

- ратифікація і денонсація міжнародних угод;
- призначення і відкликання повноважних представників Польщі в інших державах і міжнародних організаціях (наприклад послів);
- прийняття вірчих і відкличних грамот акредитованих при ньому дипломатичних представників інших держав та міжнародних організацій;
- взаємодія у сфері закордонної політики з головою Ради Міністрів і (міністром закордонних справ).

Президент виконує також функції головнокомандувача збройних сил. У мирний час президент керує цим управлінням за посередництвом міністра національного захисту, натомість

під час війни він призначає головного командувача збройних сил за пропозицією Голови Ради Міністрів. Президент також призначає шефа генерального штабу, командувачів видів збройних сил, присвоює, за поданням міністра національного захисту, військові звання.

Дорадчим органом президента у сфері зовнішньої і внутрішньої безпеки держави є рада національної безпеки.

Виконувати обов'язки президентові допомагає канцелярія президента ПР, яка діє згідно з наданим статутом і під головуванням призначеного президентом шефа канцелярії.

У сфері законодавчої влади президент може видавати розпорядження та укази відповідно до встановлених у конституції принципів. Розпорядження він може видавати тільки на підставі визначених у законі повноважень і з метою їх виконання. Укази, які, на відміну від розпорядження, не можуть бути підставою для прийняття рішень щодо громадян, юридичних осіб, а також інших суб'єктів, президент може видавати тільки на підставі закону. Реалізація вищезгаданих повноважень президента є відносно слабкою, оскільки вона залежить від волі сейму, який формує відповідні повноваження в ухваленому законі. Своєю чергою, укази президента, як і розпорядження кожного іншого органу, уповноваженого до їх видання, не можуть становити основ регулювання прав і обов'язків громадян.

Президент має також повноваження у сфері законодавчої процедури - має право підписати або відмовити у підписанні ухвалених парламентом законів. Перед їх підписанням президент може також звернутися до конституційного трибуналу щодо відповідності закону конституції.

Службові акти, які видає президент, вимагають підпису голови Ради Міністрів. Не стоюється це, однак, таких актів, як проведення виборів до сейму і сенату, загальнодержавного референдуму, підписання або відмови в підписанні закону, подання пропозиції до конституційного трибуналу (наприклад про відповідність закону конституції), призначення суддів, членів ради монетарної політики, ради з нацбезпеки, державної ради радіомовлення і телебачення.

У сфері призначення на посади президент має відносно широкі повноваження, хоча виступати, наприклад, із пропозицією про відкликання Ради Міністрів чи інших керівних органів не може. В окреслених випадках може ініціювати скликання Ради Міністрів.

У сфері повноважень організаційного характеру президент може також скликати і керувати Радою Міністрів, видавати рішення про прийняття до громадянства або припинення громадянства, нагороджувати орденами, встановлювати відзнаки, видавати розпорядження про помилування [16].

5.3. Уряд і державне управління

Рада Міністрів (уряд) займає важливе місце в системі державної влади. Належить вона, разом з президентом, до органів виконавчої влади.

Конституція передбачає так звані певні компетенції ради міністрів, що означає: до сфери її діяльності належать всі державні справи, оскільки їх не застережено іншими державними органами і органами територіального самоврядування.

Законне регулювання діяльністю Ради Міністрів знайшло вираження в законі від 8 серпня 1996 р. про організацію і порядок роботи Ради Міністрів, а також у сфері діяльності міністрів та у виконавчих розпорядженнях [20].

Компетенції Ради Міністрів

Рада Міністрів:

- здійснює внутрішню і зовнішню політику держави;
- гарантує виконання законів, тобто скеровує до ситуації, в якій можливим буде впровадження в життя ухвалених парламентом положень, у тому числі через надання відповідних бюджетних коштів;
- видає розпорядження; йдеться тут у тому числі про видавання виконавчих розпоряджень до законів так, щоб можливим було їх застосування;
- координує і контролює роботу органів урядової адміністрації;
- ухвалює проект бюджету держави і контролює його виконання;
- забезпечує внутрішню і зовнішню безпеку держави; під цими поняттями слід розуміти різноманітну діяльність і компетенції Ради Міністрів, а також окремих її членів, особливо - міністра національного захисту чи міністра внутрішніх справ;

- здійснює загальне керівництво у сфері відносин з іншими державами, а також міжнародними організаціями; у цій діяльності особлива роль належить міністрові закордонних справ;
- укладає міжнародні угоди, що вимагають ратифікації, а також затверджує і скасовує інші міжнародні угоди [16].

Організаційна структура Ради Міністрів

До складу Ради Міністрів входять: голова Ради Міністрів та міністри; крім того, до її складу можуть входити і віце-міністри, а також голови деяких комітетів (комітету наукових досліджень і комітету європейської інтеграції).

Як допоміжні і дорадчі органи РМ утворено такі постійні комітети:

- економічний комітет Ради Міністрів;
- комітет регіонального розвитку Ради Міністрів;
- комітет суспільно-політичний Ради Міністрів;
- комітет оборонних справ Ради Міністрів.

Особлива роль належить голові Ради Міністрів - прем'єру. Він є представником РМ і керує всією її діяльністю, координуючи та контролюючи роботу членів РМ. Голова РМ є також керівником служби управління урядової адміністрації; здійснює наглядові повноваження у сфері, визначеній положеннями, які надаються йому також щодо територіального самоврядування.

Компетенції голови РМ можна поділити на такі групи:

- індивідуальне керівництво. Голова РМ з-поміж іншого призначає і відкликає членів РМ, призначає секретарів і помічників держсекретаря, центральні органи державної адміністрації, а також воєвод і віце-воєвод;

- службове керівництво. У цих справах голова РМ визначає діяльність віце-прем'єрів, керує та організовує роботу Ради Міністрів, координує і контролює роботу міністрів, наглядає за місцевими органами урядової адміністрації. З метою реалізації цієї функції голова РМ видає внутрішні розпорядження, директиви, службові доручення тощо;

- нагляд за суб'єктами, які йому не підпорядковані. Голова РМ може, наприклад, зупинити діяльність органів гміни і встановити невиборне правління у випадках, визначених законом;
- правотворчі компетенції. Голова РМ видає, наприклад, розпорядження та укази;
- організаційні компетенції. Голова РМ створює допоміжні і дорадчі органи на зразок колективів або рад тощо.

Обслуговуючим персоналом голови РМ, а також усієї РМ, постійних комітетів РМ, уповноважених уряду та інших допоміжних органів РМ є канцелярія голови Ради Міністрів. Канцелярією керує шеф канцелярії, якого призначає або звільняє голова РМ. Прем'єр також визначає сферу завдань, які, за його розпорядженнями, повинна здійснювати канцелярія. Це основна діяльність у сфері кадрових, інформаційних справ, а також ЗМІ.

Міністри керують або певними справами урядової адміністрації, або виконують завдання, яке визначає їм голова РМ, це так звані міністри без портфелів.

Міністри відомств виконують подвійну роль. Вони є членами колегіального органу, тобто Ради Міністрів, а також керують певними відділами урядової адміністрації, тобто відомством.

Функції міністрів різноманітні. Керуючи відомством, вони можуть, зокрема, видавати адміністративні рішення, розпочинати якусь конкретну діяльність, видавати службові доручення.

Крім того, як голова РМ, так і міністри відомств наділені повноваженнями видавати розпорядження. Ці акти входять до складу джерел права, які обов'язкові в Польщі, а викладені в них положення є визначальними для громадян. У зв'язку з цим, щоб не допускати можливих зловживань у сфері обмеження громадянських прав, у ст. 92 Конституції зазначається, що розпорядження можуть видаватися лише на підставі викладеного в законі повноваження та з метою його виконання. Компетенції до видання розпоряджень не можна передавати іншим суб'єктам [9].

Голова РМ, а також окремі міністри теж можуть видавати розпорядження, а вся Рада Міністрів - ухвали, проте ці акти мають лише внутрішній характер, тобто зобов'язувати вони можуть тільки і виключно організаційні одиниці, які підпорядковані органу, що видав цей акт.

Рада Міністрів виконує завдання урядової адміністрації, але варто пам'ятати, що її склад є відзеркаленням певного складу політичних сил у державі та результатом коаліційних угод, якщо уряд утворюють дві або більше партій. Як правило, голова партії, яка виграла вибори, очолює уряд. Політичне підґрунтя діяльності РМ великою мірою впливає на спосіб її призначення.

Призначення Ради Міністрів

Згідно зі ст. 154 Конституції голову РМ призначає президент; до повноважень прем'єра належать пропозиції щодо складу Ради Міністрів. Її членами є особи, яких прем'єр певною мірою запрошує до співробітництва в уряді, проте на підбір цих осіб найважливіший вплив має політична ситуація. На певні посади призначають, як правило, за коаліційною угодою члени політичних партій [9].

Якщо всі посади міністрів будуть узгоджені, то голову РМ, а також інших членів РМ президент скликає протягом 14 днів від першого засідання сейму (коли новий уряд створено після парламентських виборів) або від часу прийняття попередньої відставки Ради Міністрів (коли до зміни уряду дійшло в процесі каденції парламенту). Президент приймає тоді присягу від членів новоутвореної Ради Міністрів.

Потім у 14-денний термін з часу призначення голова РМ повинен подати сейму програму діяльності "своєї" Ради Міністрів разом з пропозицією про висловлення їй вотуму довіри. Вотум довіри сейм мусить ухвалити безумовною більшістю голосів у присутності щонайменше половини числа депутатів.

Якщо справа не дійде до призначення РМ у вищезгаданому порядку або коли сейм не висловить їй вотум довіри, повноваження щодо вибору прем'єра і членів його кабінету переходить до сейму. Сейм проводить вибір більшістю голосів у присутності щонайменше половини числа депутатів, а потім членів Ради Міністрів скликає і приймає від неї присягу президент.

Якщо такий шлях вибору Ради Міністрів виявиться безрезультатним, призначення голови РМ і членів уряду знову покладається на президента з тим, що конституція передбачає нижчу вимогу щодо ухвалення для такої Ради Міністрів вотуму довіри. При цьому вистачає більшості голосів (звичайна, а не абсолютна) за присутності щонайменше половини числа депутатів. У ситуації, коли і таким чином не дійде до призначення Ради Міністрів, що свідчить про глибоку політичну кризу в державі, президент скорочує каденцію сейму і призначає нові вибори.

Контроль над Радою Міністрів

Діяльність Ради Міністрів контролює сейм, який може висловити їй вотум недовіри за пропозицією щонайменше 46 депутатів. Можливість проведення дебатів стосовно такої пропозиції обмежена таким чином, що голосування не може відбутися раніше ніж після семи днів з часу цього оголошення. Але повторна пропозиція може бути подана після трьох місяців з часу попереднього надходження пропозиції. Проте якщо виступить з нею щонайменше 115 депутатів, то вона може бути винесена на засідання сейму без дотримання тримісячного терміну. До прийняття ухвали про вотум недовіри для всієї Ради Міністрів сейм мусить керуватися більшістю голосів депутатів. У разі висловлення вотуму недовіри президент приймає відставку усієї Ради Міністрів і призначає обраного сеймом нового прем'єра, а на його пропозицію - інших членів РМ.

Сейм може також висловити вотум недовіри окремим міністрам. Таку пропозицію можуть висловити щонайменше 69 депутатів; для її прийняття необхідна більшість голосів числа депутатів. Якщо ухвала сейму для міністра негативна, то президент відкликає його із займаної посади.

З огляду на те, що Рада Міністрів може бути дієвою лише за умови надійного політичного тилу, положення Конституції унормовують також питання, пов'язані з необхідністю подання у відставку Ради Міністрів. Голова РМ складає її в таких ситуаціях:

- на першому засіданні новообраного сейму;
- коли сейм не ухвалив вотум довіри Раді Міністрів;
- коли сейм висловив вотум недовіри Раді Міністрів;
- коли сам голова РМ відмовляється від займаної посади.

У всіх випадках відмову приймає президент, з тим, що в разі відмови прем'єра президент може відмовити прийняти відставку Ради Міністрів.

Воєвода представляє у воєводстві уряд і реалізовує передусім завдання урядової адміністрації.

Воєвод (після адміністративної реформи їх налічується 16) призначає і звільняє голова Ради Міністрів за пропозицією певного міністра у справах державної адміністрації. Заступників воєвод, віце-воєводи, також приймають і звільняють з посад прем'єр за пропозицією воєвод [16].

Завдання воєвод

Воєвода реалізовує передусім ті завдання, які становлять основу функціонування урядової адміністрації. Він є виразником політики уряду на локальні спільноти, будучи представником Ради Міністрів у воєводстві.

До завдання воєвод належить:

1) контроль за виконанням органами урядової адміністрації доручених їм завдань. Урядова адміністрація функціонує з часу реформи, тобто з 1999 р., на воєводському і повітовому рівнях. На воєводському рівні урядова адміністрація охоплює:

- різноманітні інспекції, такі як: торговельна інспекція, інспекція скуповування і промислової переробки аграрних продуктів, санітарна інспекція, інспекція охорони довкілля, фармацевтична інспекція, будівельна, охорони рослин, насіннева, ветеринарна;

- службу охорони пам'яток;

- поліцію;

- державну пожежну команду.

У сфері вказаних служб інспекції та охорони воєвода виконує свої функції переважно через їх керівників, яких сам призначає і звільняє (за винятком поліції і пожежної команди). Воєвода має над ними службове управління, що означає: він має повноваження у сфері керівництва, координації, виконання службових доручень, надання їм умов для результативної дієвої діяльності тощо;

2) контроль за виконанням органами територіального самоврядування, а також іншими органами самоврядування завдань урядової адміністрації. У цій сфері воєвода має повноваження, наприклад, звільнити від рішення органів гміни, за пропозицією урядової адміністрації і доручених гміні;

3) контроль у сфері, визначеній законом, органів адміністрації, що діє на терені воєводства. Йдеться тут, наприклад, про деякі установи, зокрема: митні, морські, статистичні, органи адміністрації доріг, державних банків, архівів, органи судів, прокуратури і т.ін.;

4) гарантування правильної взаємодії всіх адміністративних суб'єктів, що діють на території воєводства, і управління їх діяльністю у сфері запобігання загрозам життю, здоров'ю або майну, стихійним лихам, дотримання громадського порядку;

5) презентація Ради Міністрів на різних державних урочистостях чи під час офіційних візитів, що їх проводять у воєводствах представники іноземних держав;

6) видання правових актів на місцевому рівні; воєводи можуть, крім того, видавати поточні розпорядження, якщо це необхідно для охорони життя, здоров'я або майна, а також гарантування порядку, спокою і державної безпеки.

Воєводи виконують також інші функції, що випливають із різноманітних юридичних актів, наприклад, є органами вищого рівня (органами, що звільняють) у сфері адміністративної поведінки, представляють казну держави, у тому числі стосовно дорученого їм майна з метою виконання її завдань.

Воєводи мають також повноваження щодо можливості зміни своєї компетенції з метою удосконалення функціонування уряду воєводи. Воєвода може, отже, доручити ведення від його імені деяких справ зі сфери своєї компетенції органам територіального самоврядування на території воєводства. Доручення надається в порядку порозуміння воєводи з правлінням певної самоврядної одиниці, тобто правлінням гміни, повіту або воєводства і оголошується воно у воєводських службових новинах. Крім того, воєвода може уповноважити письмово працівників воєводської установи здійснювати певні справи від його імені і під його відповідальність у визначеній сфері, а особливо до видання адміністративних рішень [16].

5.4. Міністерства (відомства)

Міністерства є органами урядової адміністрації, які обслуговують міністрів і державних секретарів та їх заступників. Міністерство створюється, видозмінюється або ліквідується директивою Ради Міністрів. Структура міністерства визначається його статутом. Кожне міністерство складається з таких організаційних рівнів:

1. Управління - для виконання точних завдань.

2. Відділи - для виконання завдань, пов'язаних з обслуговуванням міністра.

3. Секретаріати - обслуговують міністра, комітети, ради й цільові групи.

4. Підрозділи - організаційні одиниці в межах зазначених вище органів.

Крім того, в кожному міністерстві є політичний кабінет міністра.

Безпосереднє керівництво організаційними одиницями міністерства, крім кабінету міністра, здійснює генеральний директор, який забезпечує належне виконання завдань, поставлених міністром і його заступниками.

У межах міністерства розрізняють політичний (управлінський) і неpolітичний (адміністративний) рівні. Перший рівень, крім власне міністра, складається з державного секретаря і його заступника та політичного кабінету, який діє як дорадчий орган [29].

Сьогодні в Республіці Польща діють такі міністерства [32]:

1. Міністерство національної освіти.
2. Міністерство фінансів.
3. Міністерство економіки.
4. Міністерство інфраструктури.
5. Міністерство культури і національної спадщини.
6. Міністерство науки і вищої школи.
7. Міністерство національної оборони.
8. Міністерство праці і суспільної політики.
9. Міністерство землеробства і розвитку села.
10. Міністерство регіонального розвитку.
11. Міністерство державних фінансів.
12. Міністерство спорту і туризму.
13. Міністерство внутрішніх справ і адміністрації.
14. Міністерство закордонних справ.
15. Міністерство юстиції.
16. Міністерство охорони навколишнього природного середовища.
17. Міністерство охорони здоров'я.

6. Судова влада в системі державного управління

Епоха Просвітництва, або, як її називають, "час розуму", була не тільки періодом великих відкриттів у галузі точних наук, а й переломним етапом у способі мислення держави, суспільства і влади. Саме в цей період вийшла найбільша праця французького мислителя Шарля-Луї Монтеск'є - філософський трактат про державу, а також владу і спосіб її діяльності - йдеться "Про дух закону" (виданий 1748 р. в 31 книзі). Автор описав у ньому державу, на його думку, ідеальну, де владу здійснює не одна особа чи "штат", а три незалежні одна від одної інституції влади, які взаємно контролюють свої заходи і співпрацюють на благо держави. Цю теорію ми називаємо сьогодні поділом влади на три гілки, що запобігає узурпації влади в руках однієї особи. Оскільки така людина неминуче ставала б тираном, який зневажає права і привілеї інших людей. Саме за принципом опозиції Монтеск'є запропонував в ідеальній державі поділ влади відповідно до трьох головних функцій, які їй надавали. Таким чином, він відокремив законодавчу владу, метою якої було створення нових, а також зміна старих прав, які загалом представляв парламент. Потім виконавчу владу, завданням якої було втілювати в життя ухвалені права загалом, представляли в державі монарх/король і судова влада, метою якої було здійснення контрольної функції над законодавчою і виконавчою владою, а також нагляд за дотриманням обов'язкового права громадянами цієї держави, а якщо виникне така потреба, то карати їх за порушення чинного законодавства [35].

Нині в Конституції Польської Республіки представлено такий поділ влади:

Устрій Республіки Польща спирається на поділ і рівноправ'я законодавчої, виконавчої і судової влади (ст. 10 розд. 1 Конституції РП).

Означає це, що в Польщі маємо справу, за Монтеск'є, з поділом влади на три гілки, яка повинна бути наділена однаковими правами і контролювати одна одну. Це знаходить підтвердження в розділах IV, V і VIII, де згадано компетенції влади, а також її склад.

6.1. Судові органи та здійснення судової влади

Ст. 8 Конституції РП говорить, що суди і трибунали є окремою і незалежною від інших інституцій владою (ст. 173).

Суди і трибунали виносять вироки від імені Польської Республіки (ст. 173).

Це є підтвердженням відмінності судової влади від законодавчої і виконавчої і водночас визнанням її як контрольної функції в Польщі. Далі йдеться про поділ судової влади.

Правосуддя в Польській Республіці здійснюють верховний суд, загальні суди, адміністративні суди, а також військові суди (ст. 175 розд. 1).

На цьому ґрунтується судова влада, яка охоплює:

I. Верховний суд

- є найвищим органом судової влади в Польщі;
- наглядає за діяльністю загальних і військових судів у сфері винесення вироків, це так званий нагляд за судочинством (визначає його ст. 183 розд. 1 Конституції ПР);
- є органом, що розглядає опротестування результатів виборів, а також встановлює дійсність (або недійсність) виборів до сейму і сенату, виборів президента ПР, вирішує питання про важливість загальнодержавного і конституційного референдумів;
- здійснює нагляд за професійною діяльністю адвокатів, юрисконсультів та нотаріусів;
- займається рецензуванням законів та інших юридичних актів;
- розглядає касаційні скарги на рішення трибуналу у справах спорту при Польському олімпійському комітеті (ПОК).

Суддів верховного суду призначає президент ПР на пропозицію державної ради юстиції.

Верховний суд ділиться на чотири плати, кожною з яких керує інший голова верховного суду (що призначається на 6 років за пропозицією загального зібрання суддів верховного суду), а палати (палата у справах цивільних; палата у карних справах; палата праці, соціального забезпечення та державних справ; військова палата) діляться на відділи.

II. Загальні суди

Вирішують різні справи у сфері кримінального, цивільного, сімейного і опікунського права, а також трудового права і соціального забезпечення.

Загальні суди поділяються на:

- районні;
- окружні;
- апеляційні.

У свою чергу, вони діляться на спеціалізовані відділи, що займаються окремими галузями права, наприклад:

- міський відділ виносить постанови у справах порушень і дрібних злочинів, а також у простих цивільних справах, якщо вартість предмета суперечки не перевищує 5 тис. злотих;
- цивільний відділ займається справами зі сфери цивільного права, такого, наприклад, як спори, що стосуються цивільних угод, власності, найму; підтвердження отримання чи встановлення поділу спадку;
- карний відділ розв'язує справи зі сфери кримінального права, передовсім виносить вироки у разі скоєння злочину;
- відділ праці і соціального забезпечення розглядає справи зі сфери трудового права, наприклад безпідставне звільнення з роботи чи неналежна оплата праці;
- відділ сімейний і неповнолітніх займається справами, що стосуються родин, а також злочинів, скоєних неповнолітніми;
- відділ пенітенціарний займається справами осіб, що перебувають у місцях позбавлення волі;
- архівний відділ займається справами іпотеки;
- господарський відділ виносить ухвали у справах зі сфери господарського права, зокрема, розв'язує спори між фірмами.

Усіх суддів загальних судів призначає президент ПР за поданням державної ради юстиції. Згідно зі ст. 180 Конституції ПР вони не підлягають звільненню.

Судами керують голови, яких призначає міністр юстиції.

III. Адміністративні суди

Контролюють діяльність державної адміністрації, розв'язують спори з питань компетенції і спори про власність між одиницями територіального самоврядування, самоврядними касаційними колегіями та між органами урядової адміністрації (ст. 1 закону від 25 липня 2002 р. Право про устрій адміністративних судів).

Згідно зі ст. 3 положення 2 права про судочинство в адміністративних судах адміністративні суди виносять ухвали у справах скарг на:

- рішення адміністративного суду;
- постанови, видані в адміністративному судочинстві, на які можна подати скаргу, або кінцеве подання, а також на постанови, які вирішують справу по суті;
- постанови, видані у виконавчому судочинстві і у справі захисту, на які можна подати скаргу;
- інші юридичні акти або діяльність державної адміністрації, які стосуються перевищення повноважень або недотримання обов'язків, що виникають із положень закону;
- бездіяльність адміністративних органів у справі видання рішення, постанови або юридичних актів;
- акти місцевого права, видані органом територіального самоврядування і місцевих органів урядової адміністрації;
- інші акти одиниць територіального самоврядування, а також ті, що стосуються державної адміністрації;
- акти нагляду за діяльністю органу одиниці територіального самоврядування.

Адміністративні суди діляться на:

- воеводські адміністративні суди, які видають рішення першої інстанції;
- головний адміністративний суд, що видає рішення другої інстанції. Розглядають касаційні скарги.

В адміністративних судах оскаржують судді адміністративних судів, але можуть це також робити засідателі адміністративних судів (засідатель - це особа, яка має відповідну кваліфікацію, найчастіше після здачі певного професійного іспиту з метою проходження випробувального терміну, який уповноважує її до безстрокового призначення, наприклад, суддівської чи прокурорської).

IV. Військові суди

З огляду на специфіку справ, в яких виносять інші постанови, виділені з-під загального правосуддя. Його завдання регулює закон про діяльність військових судів від 21 серпня 1997 р. Згідно з ним військове правосуддя ділиться на дві інстанції:

- військовий гарнізонний суд (відповідає районному суду), видає тільки рішення першої інстанції;

- військовий окружний суд (відповідає окружному суду), видає рішення другої інстанції.

Розглядає апеляції, скарги на висновки або розпорядження, видані у військовому гарнізонному суді. Військовий окружний суд видає рішення першої інстанції у справах про злочини:

- скоєні військовим у чині майора і вище;
- які підлягають судочинству в загальних судах, що належить до компетенції окружного суду, в окремих випадках - щодо дезертирства, а також нападу на начальника із застосуванням зброї;
- скоєні солдатами збройних сил іноземних держав, а також їх цивільними особами;
- інше на підставі конкретних положень;
- військовий окружний суд виносить рішення одноосібно у справі тимчасового затримання щодо військовослужбовця, який має військове звання майора і вище (стосовно інших виносить рішення гарнізонний суд).

Судова влада - ієрархія судів

Існує судовий розгляд щонайменше двох інстанцій (ст. 176 розд. 1 Конституції ПР).

Система судочинства ділиться на районні суди, окружні, апеляційні і верховний суд. Більшість справ розглядається насамперед у першій інстанції, в районному суді (у відповідному його відділі). Більшість справ з огляду на їх вагомість спочатку підлягають розгляду в окружному суді. Стосується це більш серйозних справ - як цивільних (наприклад розлучення, майнові спори, коли вартість предмета суперечки вища ніж 30 тис. злотих), так і кримінальних (наприклад убивство).

У разі незгоди з вироком, винесеним судом першої інстанції, можна подати апеляцію. Тоді справу розгляне суд другої інстанції. Наприклад, якщо перший вирок прийнято в районному суді, то апеляція розглядатиметься в окружному суді. Натомість коли в першій інстанції постанову виніс окружний суд, то касаційну скаргу розгляне апеляційний суд.

У разі незгоди з вироком суду другої інстанції подається касація до верховного суду. У кримінальній справі підставою для касації може бути виключно кричуще порушення права судом нижчої

інстанції, а не бажання підсудного. У цивільних справах касація подається тільки в деяких конкретно визначених випадках.

Варто зазначити, що судовий розгляд у Польщі є двох інстанцій, а це означає, що завжди після винесення вироку можна звернутися до суду вищої інстанції.

Трибунали як частина судової влади

Судову владу в Польщі здійснюють не тільки суди, а й трибунали.

I. Конституційний трибунал виконує так звану роль "суду над законом", він повинен стежити за відповідністю законів, юридичних актів і розпоряджень Конституції ПР, а також деяким міжнародним угодам. Згідно зі ст. 188 Конституції ПР Конституційний Суд виносить постанови щодо:

- відповідності законів і міжнародних угод Конституції;
- узгодженості законів з ратифікованими міжнародними угодами, ратифікація яких потребує попередньої згоди, встановленої законом;
- узгодження положень закону, які видають центральні державні органи з Конституцією, ратифікованими міжнародними угодами і законами;
- узгодження з Конституцією цілей або діяльності політичних партій;
- конституційних скарг, мова про які йде в ст. 79 розд. 1.

II. Державний трибунал у Польщі є конституційним органом судової влади, головна мета якого - притягнення до відповідальності найвищих органів влади і державних чиновників за порушення Конституції або законів у зв'язку із займаною посадою або у сфері виконання службових обов'язків, якщо правопорушення не класифікується як злочин, а також за державні і фінансові злочини, що стосуються президента ПР [35].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Найвища палата контролю (НПК) - головний орган державного контролю, який підпорядковується сейму ПР, діє на принципах колегіальності. Існувала вона вже у 1921-1939 рр. У повоєнний період (1949 р.) відновила діяльність як незалежний від уряду орган, у 1952-1957 рр. реорганізована в міністерство державного контролю.

Основним завданням НПК є контроль за діяльністю органів урядової адміністрації, Національного польського банку, державних юридичних осіб та інших державних організаційних структур. НПК може також контролювати діяльність органів територіального самоврядування, комунальних юридичних осіб і інших комунальних організаційних структур.

НПК контролює виконання бюджету держави, а також реалізацію законів і інших юридичних актів у сфері фінансової діяльності, господарської та організаційно-адміністративної діяльності цих структур щодо легальності, економності, доцільності й ретельності.

НПК контролює також виконання бюджету, фінансову і майнову економіку канцелярії президента ПР, канцелярії сейму, канцелярії сенату, конституційного трибуналу, речника громадянських прав, державної ради радіомовлення і телебачення, державного виборчого бюро, верховного суду, головного адміністративного суду, а також державної інспекції праці.

НПК подає сеймові ПР звіт про свою діяльність за кожний минулий рік. Роботою НПК керує голова, якого обирає сейм прямою більшістю голосів за згодою сенату ПР [24].

Найвища палата контролю функціонує на підставі положень: ст. 202-207 Конституції Польської Республіки, а також закону від 23 грудня 1994 р. про найвищу палату контролю [4].

Згідно з Конституцією найвища палата контролю є головним органом державного контролю, який підпорядковується сейму. Конституційні положення регулюють сферу контрольних повноважень НПК стосовно різного роду суб'єктів, обов'язки палати щодо сейму, положення, а також юридичний захист голови НПК. Закон найвищої палати контролю визначає завдання і сферу діяльності НПК, організацію палати, а також урегульовує контрольну діяльність. Окремий розділ присвячено працівникам НПК [9].

У виданому розпорядженні голови найвищої палати контролю від 1 березня 1995 р. у справі контрольної діяльності врегульованими були завдання працівників нагляду і тих, які здійснюють безпосередній контроль, а також конкретні принципи підготовки контролю, документування окремої контрольної діяльності, складання протоколу контролю, звіту про прове-

дення контролю та інформації про результати проведеного контролю, а також регламентуванні дій у справі розгляду суперечок [6].

Статут найвищої палати контролю, виданий розпорядженням маршалка сейму Польської Республіки 2001 р., визначає внутрішню організацію палати. Вона одноступенева, а департаменти, що входять до її складу, і представництва є рівноцінними організаційними структурами.

Голова найвищої палати контролю згідно зі ст. 10 закону НПК на пропозицію сейму зобов'язаний представити аналіз виконання бюджету держави та принципів фінансової політики, а також звіт про діяльність НПК. Голова може також, дотримуючись положень про конфіденційність інформації, повідомляти широкому загальному зміст документів або подані в них постанови:

- оцінку про звіт правління для ради міністрів;
- інформацію про результати контролю за дорученням сейму або його органів;
- інформацію про результати контролю, проведеного за дорученням президента Польської Республіки, голови Ради Міністрів, а також інших важливих контрольних органів [4].

До складу колегії НПК, крім голови як керівника і віце-голів НПК, входять також:

- генеральний директор;
- 7 представників юридичних або економічних наук;
- 7 директорів організаційних одиниць НПК або радників голови НПК.

Найвища палата контролю як головний орган державного контролю зобов'язана перевіряти державні органи та інші державні структури, отже, повинна дотримуватися необхідних стандартів, а обов'язок контролерів - керуватися фундаментальними принципами й цінностями:

- служіння суспільству й державі;
- об'єктивізму та неупередженості;
- відкритості й сталості оцінок;
- етики та професійної досконалості.

Однією із засад для найвищої палати контролю як організації та людей, які її представляють, є:

- зміцнення авторитету і довіри;
- досягнення більшої результативності відгуків, рекомендацій і поданих пропозицій у рапортах після проведення контролю.

Завдання найвищої палати контролю - дбати про бережливість і дієвість в державній службі Польської Республіки.

Найвища палата контролю, представляючи результати проведених перевірок, а також точно вказуючи на помилки і небезпеки, звертаючи при цьому особливу увагу на явища корупції, долучається до надання органам влади ретельної та об'єктивної інформації. Виконуючи це завдання, найвища палата контролю буде позитивно впливати на роботу державних органів: вказуючи як на небезпеки для держави, певні помилки, засуджуючи випадки несумлінності, так і пропагує турботу про правопорядок, відповідальність і найкращий досвід управління у використанні державного майна і ресурсів.

Шляхом детального інформування суспільства про виконання законів, ефективність використання державного майна, а також чи є ефекти і які від використання грошей платників податків, найвища палата контролю буде:

- підтримувати органи державної влади у праві вибору шляхів, які ведуть до постійного і рівномірного розвитку країни;
- впливати на державну владу з метою усунення небезпек та ліквідації помилок у її діяч [11].

8. Державна цивільна служба

24 березня 2009 р. набрав чинності закон від 21 листопада 2008 р. про цивільну службу (Вісник законів № 227, пункт 1505, далі - новий закон).

Однією з найважливіших змін, введених новим законом, є скасування з 24 березня 2009 р. закону від 24 серпня 2006 р. про державний кадровий резерв і керівні державні посади. До цього часу до складу корпусу цивільної служби входили особи середнього щабля управління, працевлаштовані на чиновницьких посадах, координаційних, самостійних, спеціалізованих і допоміжних (ст. 2 обов'язкового закону про цивільну службу). Натомість не належали до нього особи, які займали вищі чиновницькі посади.

Від 24 березня корпус цивільної служби складають особи, які працюють на всіх чиновницьких посадах (ст. 2 нового закону). Новий закон виділяє вищі чиновницькі посади на цивільній службі, у тому числі генеральних директорів установ, директорів департаментів і організаційних одиниць та їх заступників, визначає умови, які мусять здійснити кандидати на ці посади, а також формулює принципи відкритого набору і відбору на конкурентних засадах на ці посади.

До групи вищих посад цивільної служби зараховуються посади:

- генерального директора установи;
- керуючого департаментом або рівноцінна одиниця в канцелярії голови ради міністрів, установі міністра, обслуговуючій установі головуючого комітету, що входить до складу Ради Міністрів, установі центрального органу урядової адміністрації, а також керуючого відділом або рівноцінною одиницею у воєводській установі та заступники цих осіб;

- воєводського ветеринарного лікаря та його заступника;
- керуючого організаційною одиницею в установі реєстрації лікувальних препаратів, медичних виробів і біоцидних продуктів, а також в бюро лісового насінництва, та заступники цих осіб.

Кандидат на вищу посаду в цивільній службі повинен:

- мати диплом магістра з відповідного фаху або аналогічний йому;
- не повинен мати жодних дисциплінарних стягнень щодо роботи на попередніх керівних посадах в установах органів публічної влади або які стосуються виконання функцій, пов'язаних із розпорядженням публічними ресурсами;

- бути компетентним фахівцем;

- мати щонайменше шестирічний стаж роботи, в тому числі щонайменше трирічний стаж роботи на керівній посаді в структурах сектору публічних фінансів - у разі клопотання про посаду генерального директора установи;

- мати щонайменше трирічний стаж роботи, в тому числі щонайменше річний на керівній посаді або дворічний - на непідлеглий посаді, в структурах сектору публічних фінансів - у разі клопотання про посаду керуючого департаментом чи відділом, а також про посаду заступника;

- виконувати вимоги, визначені у переліку посад роботи, а також у інших положеннях.

Шеф цивільної служби

Донині нагляд над цивільною службою у сфері професійного, ретельного, неупередженого і політично нейтрального виконання завдань держави виконував голова Ради Міністрів, а завдання в галузі цивільної служби реалізовував уповноважений головою Ради Міністрів шеф канцелярії голови Ради Міністрів. Тепер центральним органом урядової адміністрації, що належить до справ цивільної служби, є шеф цивільної служби, який підпорядковується безпосередньо голові Ради Міністрів. Шефа цивільної служби призначає і звільняє голова Ради Міністрів з числа чиновників цивільної служби, після схвалення радою цивільної служби. Може ним стати особа, яка:

- є громадянином Польщі;

- користується усіма публічними правами;

- не притягалася до кримінальної відповідальності за зумисний злочин або за навмисний фінансовий злочин;

- має диплом магістра з відповідного фаху або аналогічний йому;

- знає щонайменше одну іноземну мову з числа робочих мов Європейського Союзу;

- має незаплямовану репутацію;

- не має жодних дисциплінарних стягнень щодо роботи на попередніх керівних посадах в установах органів публічної влади або які стосуються виконання функцій, пов'язаних із розпорядженням публічними ресурсами;

- має щонайменше п'ятирічний досвід роботи на керівній посаді в урядовій адміністрації або щонайменше семирічний досвід роботи на керівній посаді в структурах сектору публічних фінансів;

- не була і впродовж останніх п'яти років не є членом жодної з політичних партій.

Рада цивільної служби

Новиною є також створення ради цивільної служби з 15 осіб як експертно-дорадчого органу. Членів ради призначає голова Ради Міністрів.

Іноземці на цивільній службі

До 24 березня 2009 р. в цивільній службі могли бути працевлаштовані тільки особи, які мають польське громадянство. Новий закон передбачає винятки у цій сфері, що допускають працевлаштування іноземців на посадах, де здійснювана робота не полягає в безпосередній або посередній участі у виконанні публічної влади і функцій, що мають на меті охорону головних інтересів держави. Ці посади вказує за згодою шефа цивільної служби генеральний директор установи. При цьому про ці посади можуть клопотати лише громадяни Європейського Союзу, а також громадяни інших держав, яким на підставі міжнародних угод або положень закону про співдружність надається право працевлаштування на території Польської Республіки. Умовою про працевлаштування іноземця на такій посаді є знання польської мови, підтвержене відповідним документом.

Додаткова відпустка на відпочинок

Нововведенням є також додаткова відпустка, що надається чиновникам цивільної служби після п'яти років роботи на цивільній службі. Спочатку надається один день додаткової відпустки і надалі збільшується щорічно на один день максимально до 12 днів за рік. До стажу роботи, від якого залежить розмір додаткової відпустки, зараховується також стаж роботи у публічній адміністрації [30].

Набір кандидатів до корпусу цивільної служби

Набір кандидатів до корпусу цивільної служби організовує генеральний директор установи. Як інформація про вакансії, так і інформація про набір та його результати відкриті і підлягають публікації в публічно доступних місцях, у бюлетені публічної інформації установи, а також у бюлетені публічної інформації канцелярії ради міністрів.

Оголошення про набір мусить містити:

- назву й адресу установи;
- визначення місця роботи;
- вимоги, пов'язані з місцем роботи, згідно з описом цієї посади, з інструкцією про те, які з них першочергові, а які додаткові;
- сферу завдань для виконання на місці роботи;
- рекомендації стосовно документів, що вимагаються, а також термін і місце подання їх, при цьому цей термін не може бути коротший ніж 10 днів від дня публікації оголошення про набір. Новацією є введення коротшого, п'ятиденного, терміну для оголошення набору з метою заміщення вакантної посади члена корпусу цивільної служби.

Натомість оголошення про результати набору повинні містити:

- назву та адресу установи;
- визначення місця роботи;
- ім'я та прізвище обраного кандидата, а також його місце проживання.

Порівняно з попереднім регулюванням оприлюдненню підлягають дані (тобто ім'я, прізвище й адреса) особи, обраної на цю посаду. Попередньому оголошенню підлягає також список кандидатів на вакантну посаду.

Підстава для працевлаштування членів корпусу цивільної служби

Тепер працівники цивільної служби працевлаштовуються на підставі укладання трудових договорів на визначений і невизначений період. Для осіб, які вперше розпочали роботу на цивільній службі, передбачено угоди на певний термін, на період 12 місяців з можливістю більш раннього двотижневого звільнення з роботи, при цьому період такої угоди може бути подовжений на час виправданої відсутності у разі, коли тривала вона понад 3 місяці. Натомість безстрокову угоду можна укласти з працівником, який був уже працевлаштований на цивільній службі на підставі угоди на невизначений час або на підставі призначення його на основах, визначених у законі від 16 вересня 1982 р. про працівників державних установ, або з працівником, який отримав позитивну першу оцінку на цивільній службі [1].

У разі повторного працевлаштування на цивільну службу особи, яка у минулому була чиновником на цій службі, здійснюється шляхом прямого призначення її на цю посаду. Проте це не стосується працівників, з якими припинення роботи настало у зв'язку з:

- відмовою від складання присяги;
- дворазовою негативною оцінкою роботи;

- втратою бездоганної репутації;
- дисциплінарним покаранням і звільненням із цивільної служби;
- нововведенням цього регулювання є також характеристика особи, яка вперше розпочала роботу на цивільній службі.

Донині особи, які розпочали вперше роботу в цивільній службі, були працевлаштовані на підставі угоди на час, визначений максимально на період до трьох років, з можливістю більш ранньої зміни виду угоди на безстрокову на підставі умотивованої пропозиції керуючого, однак не раніше, ніж після року роботи [30].

Підготовча служба

Новий закон ввів обов'язковість підготовчої служби для осіб, які вперше розпочали роботу на цивільній службі. Мета цієї служби - теоретична і практична підготовка нового працівника до належного виконання службових обов'язків, вона закінчується іспитом і тепер триває не довше ніж чотири місяці та мусить закінчитися не пізніше восьми місяців після виконання роботи працівником. Від підготовчої служби звільнені випускники державної школи публічної адміністрації, а також працівники, знання або вміння яких уможливають належне виконання службових обов'язків на підставі умотивованої пропозиції особи, яка керує організаційною одиницею. Однак вони мусять скласти іспит. До цього часу обов'язковий закон про цивільну службу ставив у залежність проходження працівником підготовчої служби від схвалення генерального директора установи. Директор міг направити нового працівника на службу, якщо його знання і досвід обґрунтовували необхідність такої підготовки. Крім того, служба тривала не довше ніж три місяці.

Оцінки членів корпусу цивільної служби

Новелою закону є також оцінювання працівника, який вперше розпочав роботу на цивільній службі. Оцінку проводить безпосередній начальник працівника за згодою з керуючим організаційною одиницею, в якій працевлаштований працівник, не раніше ніж після восьми місяців від дня укладання трудової угоди і не пізніше, ніж місяць до закінчення періоду, на який було укладено трудовий договір оцінюваного працівника. Ця оцінка становить основу для укладання з працівником трудового договору на невизначений час (у разі позитивної оцінки) або до прийняття рішення про неукладення з працівником трудового договору на невизначений час або про припинення трудового договору на визначений час (в разі негативної). Першій оцінці не підлягає випускник державної школи публічної адміністрації, який подав заяву про прийняття на цивільну службу.

Натомість періодичним оцінкам підлягали набрання чинності закону від 21 листопада 2008 р. лише чиновники цивільної служби не рідше ніж раз на 24 місяці і не частіше ніж раз на 12 місяців. Тепер обов'язок проведення періодичного оцінювання був розширений на працівників цивільної служби, працевлаштованих на підставі угоди на невизначений час. Оцінки мають складатися один раз на 24 місяці [30].

Отже, до нового закону про державну службу Польщі було внесено багато змін та доповнень. Новий закон конкретизував основні засади діяльності та удосконалив функціонування державної служби Польщі.

9. Система професійного навчання державних службовців

Основним навчальним закладом, який готує державних службовців, є крайова школа публічної адміністрації (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej - KSAP). Спочатку крайова школа публічної адміністрації була створена і діяла на підставі норм про органи науки і розвитку, а статусу державної структури набула з постановою сейму Республіки Польща "Про крайову школу публічної адміністрації" від 14 червня 1991 р. Крайова школа публічної адміністрації безпосередньо підпорядкована, підзвітна та підконтрольна прем'єр-міністрові Республіки Польща, який за допомогою своєї канцелярії здійснює нагляд щодо відповідності діяльності школи з постановами сейму та її статутними документами [26].

Основна місія крайової школи публічної адміністрації полягає в навчанні та базовій підготовці до публічної служби службовців цивільної служби, а також навчанні, підготовці та підвищенні кваліфікації вищих керівних кадрів Польщі.

Крайова школа публічної адміністрації проводить стаціонарне навчання, здійснює опрацювання програм навчання, організовує навчання для публічної адміністрації, зокрема для ци-

вільної служби, співпрацює з публічною адміністрацією, іншими вищими школами, державними та іноземними організаціями та інституціями.

Навчання на денній формі триває 1 рік 8 місяців. Якщо працівник цивільної служби має трирічний стаж роботи або отримав згоду директора відповідного державного органу на здачу кваліфікаційного іспиту, він має право пройти навчання в крайовій школі публічної адміністрації. Кандидати, які не працювали на цивільній службі, також можуть вступити на навчання до крайової школи публічної адміністрації. Приймаються випускники всіх спеціальностей вищих навчальних закладів, яким ще не виповнилося 32 роки, з дипломом "магістра" та знанням однієї з іноземних мов: англійської, німецької або французької.

З 2007 р. крайова школа публічної адміністрації здійснює кваліфікаційний відбір працівників цивільної служби, які подають клопотання на призначення (відповідно до закону "Про цивільну службу"). Під час екзаменів перевіряються знання, навички, управлінські здібності та знання іноземної мови кандидатів.

Підготовку бакалаврів, магістрів зі спеціальностей "Адміністрація" або "Управління" також здійснюють п'ять недержавних професійних шкіл, які мають назву вища школа публічної адміністрації, та 55 державних вищих навчальних закладів.

Вищі школи публічної адміністрації є професійними недержавними школами, які діють на некомерційних засадах. Вони були засновані фондом розвитку місцевої демократії в таких великих містах Польщі, як Білосток, Лодзь, Кельце, Остроленка та Щецин.

Вища школа публічної адміністрації міста Білосток на факультеті "Адміністрація" навчає магістрів та бакалаврів за спеціальностями:

- загальне адміністрування;
- фінансове адміністрування;
- управління службами суспільного порядку;
- управління службою здоров'я;
- соціальна допомога;
- управління освітою;
- контроль адміністрацій;
- управління туризмом;
- митна адміністрація;
- європейська інтеграція.

Вища школа публічної адміністрації міста Лодзь готує бакалаврів, дає можливість післядипломної освіти, а також пропонує мовні курси для молоді та для досвідчених працівників, які зацікавлені в підвищенні своїх мовних навичок чи кваліфікації в цілому. Факультет "Адміністрація" надає можливість здобути освіту за спеціальностями:

- публічне адміністрування;
- адміністрування в господарському секторі;
- логістика.

У сфері післядипломної освіти пропонуються програми "Публічні замовлення" і "Адміністрація та місцеве самоврядування". Велика увага приділяється вивченню питання євроінтеграції. Школа навчає не тільки урядовців, а також працівників господарського сектору.

Вища школа публічної адміністрації міста Кельце займається підготовкою бакалаврів, магістрів, а також надає можливість отримати післядипломну освіту. Здобути рівень бакалавра можна на факультеті "Адміністрація" за спеціальностями:

- публічне адміністрування;
- адміністрування в євроінтеграційному процесі.

Рівень магістра можна отримати на факультеті "Право та адміністрація в Європейському Союзі". У сфері післядипломної освіти пропонуються програми "Самоврядування та адміністрація", "Управління програмами та проектами у публічному адмініструванні", "Фінанси в органах місцевого самоврядування".

Вища школа публічного адміністрування міста Остроленка готує бакалаврів на базі факультету "Адміністрація" за спеціальностями:

- публічне адміністрування;
- соціальні служби;

- бухгалтерський облік та фінанси;
- служби публічного порядку.

Вища школа публічної адміністрації міста Щецин на факультеті "Адміністрація" здійснює підготовку бакалаврів за спеціальностями:

- публічне адміністрування;
- адміністрування бізнесу;
- податкова політика;
- єврорегіональне адміністрування;
- бухгалтерський облік та податки.

Основною метою школи є навчання кадрів публічної адміністрації та господарського сектору, які відрізняються відмінною професійною підготовкою та високим рівнем етики, та які готові віддано працювати, виконуючи службові обов'язки у локальних спільнотах.

Здобути освітньо-кваліфікаційний рівень бакалавра або магістра за спеціальністю "Адміністрація" або "Управління" також можна приблизно у 30 вищих навчальних закладах та 25 державних вищих професійних школах Республіки Польща [26].

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Брак відповідального політичного лідерства особливо болісно відчувається, коли необхідно докладати зусилля щодо модернізації, яка служить вирішенню проблем структурного характеру. Надто ж якщо його рішення гальмується високим рівнем невпевненості, ризику і потенційно високими політичними коштами в разі її невдачі. Отже, йдеться про реформи, прийняття яких об'єктивно обґрунтоване, але результати політичних реалій вказують, що вірогідність їх невдач і політичні кошти можуть виявитися значними. Прикладом реформ такого типу є модернізація державних чиновницьких структур.

Модернізація публічного управління Польської Республіки - це тривалий і складний процес, зумовлений як низкою культурних ознак управління, так багатьма передумовами, що виникають зі специфіки оточення, в якому вона функціонує.

Публічна адміністрація - це велика і складна структура, що уособлює диференційовані цінності, цілі і справи. Це структура, що має загалом дієво захищати власну ідентичність і власні інтереси. Для вигідного збереження для себе статус-кво здатна дієво використати наявні в себе запаси, як-от: знання, досвід, безперервність дії, чисельність своїх членів, а також вміння мобілізації визначених суспільних і професійних груп. У щораз більшій сфері - переймаючи функції, які були донині обумовлені для законодавчої влади і політичних номінантів, - бере участь у встановленні правил, завдяки яким функціонує, як і механізмів, що її контролюють. Культурно відтворені в її сфері явища формалізації, що провадять до створення так званої бюрократичної індивідуальності, - це додаткові передумови, що спричиняють її автономізацію.

Модернізація структури, що має такі істотні запаси, якщо не відповідає її цілям і не узгоджується з її справами, надзвичайно важка. Необхідним є виникнення певних умов, щоб це було можливим.

По-перше, потрібне вироблення політиками спільного стратегічного бачення бажаних змін. З цією метою політики мусять поглянути на публічне управління як на істотний засіб розвитку. Засіб, який значною мірою зумовлює створення доброї політики і державних програм, а також встановлює спосіб їх реалізації. Отже, необхідно, аби політики зрозуміли (що, напевно, буде нелегко), що управління - це їх потенційно найбільший союзник і партнер, а не опонент і конкурент у боротьбі за державні ресурси, який прагне лише до формування перебігу державних справ згідно з власною раціональністю. Політики повинні також зрозуміти: сучасне управління втрачає свій ієрархічний характер. Щораз більшою мірою спирається воно на співвідношення мереж і на співпрацю горизонтального характеру. Отже, послаблення співвідношення між політиками і чиновниками у бік зменшення співвідношення ієрархічного підпорядкування - це картина більшою мірою історична.

По-друге, щоб зробити результативною модернізацію управління, крім переконання про його потребу і значимість, треба знати, що хочеться змінити, як мають намір це зробити, а також те, які ефекти повинно це принести. Треба, отже, володіти відповідними знаннями та

інформацією щодо того, хто компетентний і може допомогти. Таке знання можуть мати політики (гіпотетично), науковці (ймовірно), експерти (дуже правдоподібно), а також чиновники (напевно). Запас знань, щоправда, розпорошений, але існує і є досить вагомим. Отже, мистецтво полягає в тому, щоб цей запас інтегрувати й активізувати. Потенційно кожен із носіїв частини цих знань міг би спробувати це робити. І час від часу так робиться. Проблема, однак, у тому, що правильні й мудрі постулати реформаторів мусять потрапити до політичної системи постанов і знайти там схвалення, щоб можна було його перетворити в дію. Таким чином, без активної позиції політиків знання, потенціал і готовність до участі згаданих суб'єктів не використовуватиметься на користь модернізації управління.

По-третє, процес модернізації структур держави вимагає, щоб його ініціатори (політики) по-партнерськи і суб'єктно трактували ці середовища та інституції, які необхідні для сприятливого проведення цього процесу. Інакше кажучи, йдеться про вироблення компромісу, що стосується цілей і механізмів адмінреформи серед усіх цих партнерів (або щонайменше переважної їх більшості), без участі яких цей процес не можна провести результативно.

По-четверте, міркуючи про модернізацію публічного управління, слід пам'ятати, що реформи юридичного і територіального характеру попри їх важливість, слід доповнити реформами, які концентруються на питаннях, пов'язаних з управлінням державними справами. Йдеться про таку зміну філософії сприймання державних справ і способу їх ведення, яку влучно відображає поняття нового публічного управління. У Польщі відчувається дефіцит змін, які служили б трансформації бюрократичної моделі публічного управління в модель нового публічного управління.

Панує загальна згода стосовно того, що поліпшення якості діяльності публічного управління і поліпшення якості надаваних нею державних послуг є справою надзвичайно важливою. Це переконання не завжди, на жаль, супроводжує думка, що зміна ця може виникнути лише тоді, коли буде виконано певні елементарні умови.

По-перше, необхідно, щоб процесу модернізації управління передували раціональні публічні дебати і ретельні роздуми щодо бажаної моделі держави та її відносин з громадянами. Без вирішення цієї проблеми, а з цього випливає недостатній рівень знань на тему того, чому це управління має служити і яким чином має діяти, зусилля щодо її реформування можуть бути зведені нанівець.

По-друге, реформування управління повинно мати системний і стратегічний характер, а не інструментальний і негайний.

По-третє, необхідно усвідомити, що перебудови і значного поліпшення якості діяльності публічного управління не вдасться досягти без вироблення загальної згоди щодо цілей її реформування та ефектів, які повинні з того виникати.

Здійснення кожної з цих умов буде можливим, коли політики виявлять активність і рішучість, а також представлять раціональне бачення бажаних змін. Отже, введення в дію і проведення розумного процесу модернізації управління значною мірою залежить від політиків, від їх зрілості і почуття відповідальності за перебіг публічних справ [23].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Недоліки системи державного управління Польщі, що залишалися після першої хвилі реформ початку 90-х рр. XX ст., і підштовхнули країну до реформ у 1997 р.

Позитивна оцінка реформ міжнародними експертами, а також певна її схожість до умов України дає можливість якомога повніше застосувати польський досвід в українських умовах. Для відповідного використання польського досвіду у проведенні адміністративної реформи потрібно розвинути цей досвід, який певною мірою є унікальним для України.

Реформи, що їх ініціював польський уряд у 1997 р. (однією з яких і була адміністративна реформа), мали на меті трансформувати Польщу в сучасну конкурентоспроможну державу, яка була б здатна прийняти політичні й економічні виклики сучасної Європи і стати її інтегрованою частиною.

Принципи, закладені в проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них:

Побудова громадянського суспільства - впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності.

Субсидіарність - фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції.

Ефективність - місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку.

Прозорість, відкритість і підзвітність - означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад.

Гнучкість - здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Реформа публічної адміністрації складалася з двох реформ, які проводилися одночасно - реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Крім того, пізніше було проведено певне реформування в центральному уряді.

Урядовий проект закону про запровадження основного - трирівневого - територіального поділу держави пропонував утворити 12 воєводств й уповноважити уряд видати розпорядження на утворення повітів. Найбільше суперечок виникло під час узгодження кількості та територіальних меж воєводств. Урешті-решт, був ухвалений законопроект, згідно з яким було створено 16 воєводств.

Відповідно до норм Конституції та згідно з принципами унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам було вирішено, що новий основний територіальний поділ повинен:

- складатися з трьох шаблів - гміни, повіти і воєводства;
- відповідати принципів, що кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень.

5 червня 1998 р. сейм ухвалив три закони, які встановили принципи організації територіальної адміністрації:

- про самоврядування повіту;
- про самоврядування воєводства;
- про урядову адміністрацію у воєводстві.

Місьцеве самоврядування після реформи включає регіональні, повітові і спільноти гмін, які відповідають трьом різним рівням основного територіального поділу держави. Вони є рівноправними, і різняться за поставленими перед ними завданнями.

Завдання базового характеру перебувають у компетенції гмін. До їх обсягу належать усі публічні завдання, не передбачені для інших суб'єктів; задоволення колективних потреб спільноти належить до власних завдань гміни. Вони виконують також завдання, делеговані їм центральним урядом.

Другий рівень місцевого самоврядування - повіти. На відміну від гмін, повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законами. Повіт, як і гміна, є юридичною особою і його самостійність підлягає судовому захисту. Обсяг завдань і функцій повіту має комплементарний характер щодо функцій гміни, тобто повіт виконує те, чого гміна виконати не може. Варто зазначити, що перший не має жодних контрольних або керівних повноважень стосовно останньої.

Самоврядування на рівні воєводства покликано реалізовувати регіональні інтереси держави. Для цього було зменшено кількість воєводств, щоб вони могли бути конкурентоспроможними щодо регіонів Європи.

Основною сферою діяльності воєводства, окресленою у законі, є економічний і цивілізаційний розвиток, міжнародна економічна співпраця, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розвиток національної та локальної свідомості. Воєводство відповідальне за створення стратегії всебічного розвитку регіону та проведення регіональної політики, яка складається із забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини.

Крім того, у 1998 р. було прийнято правові акти, що стосувалися реформи центральної виконавчої влади. Реформа уряду, впроваджена 26 жовтня 1999 р., оптимізувала його організаційну структуру відповідно до нових завдань стратегічного управління.

Наступним законом, що продовжував реформу центрального уряду, був закон про державну службу. Він регулював діяльність усіх осіб, які працюють в органах урядової адміністрації, та організації, яка займається справами державної служби.

Реформа відповідала одному з основних європейських принципів - децентралізації центральної влади шляхом зміцнення влади на рівні місцевого самоврядування. За один із найважливіших кроків реформи визнано функціональне доповнення самоврядування на рівні гміни самоврядуванням на рівні повіту. Іншим важливим здобутком реформи є зменшення кількості воєводств та запровадження регіонального рівня самоврядування.

Звісно, не обійшлося і без проблем. Критики висловлюються про різні недоліки проведення цієї реформи. Та варто зазначити, що загалом результати проведеної адміністративно-територіальної реформи у Польщі здебільшого позитивні.

Польський досвід свідчить, що зробити державне управління ефективним без децентралізації не є реальним у сучасній Європі. А тому загальні принципи ефективної адміністративної реформи у будь-якій країні регіону будуть схожі. Водночас Україна може запозичити для себе польський досвід, використавши саме ті положення закону, які будуть для неї найбільш прийнятними. Це все означає збільшення обсягів завдань, що стоять перед українськими реформаторами [2].

Список використаних джерел

1. <http://bap-ppsp.lex.pl/serwis/du/2001/0953.htm>
2. http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636
3. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP19970150144>
4. <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950130059>
5. <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19990820928>
6. <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP19950170211>
7. <http://geografia.na6.pl/podzial-administracyjny-polski>
8. <http://gmina.wieszjak.pl/abc-gminy/98121,Co-to-jest-samorzad-terytorialny.html>
9. <http://konstytucja-polski.pl/>
10. http://mfiles.pl/pl/index.php/Administracja_publiczna
11. http://nik.gov.pl/o_nik.php
12. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Polska>
13. http://pl.wikipedia.org/wiki/Polska#Podzia.C5.82_administracyjny
14. http://pl.wikipedia.org/wiki/Ustr%C3%B3j_polityczny_Polski
15. <http://portalwiedzy.onet.pl/10072,...,polska,haslo.html#50>

16. <http://prawo.interia.pl/spoleczny/panstwo?aid=6536&s=1>
17. http://www.bryk.pl/teksty/gimnazjum/pozosta%C5%82e/wos/16995-opis_w%C5%82adzy_ustawodawczej_w_polsce_czyli_sejmu_i_senatu.html
18. <http://www.dsc.kprm.gov.pl>
19. http://www.dsc.kprm.gov.pl/archiwum_usc/akty_prawne/Rozp.PRM_w_sprawie_okreslenia_stanowisk_urzedniczych.pdf
20. http://www.dsc.kprm.gov.pl/archiwum_usc/akty_prawne/Ustawa_o_Radzie_Ministrow.pdf
21. <http://www.dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=26&id2=20>
22. http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/Ustawa_SC.pdf
23. http://www.egap.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=14&PHPSESSID=63c8ae41ebab983431828a62e2ed6f5f
24. http://www.elstudento.org/articles.php?article_id=1014
25. <http://www.is.lublin.pl/files/KODEKS%20ETYKI%20SLUZBY%20CHIQIIIITYOЮЗВА>
26. <http://www.ksap.gov.pl>
27. <http://www.matura-exit.pl/upload/1233569905.pdf>
28. <http://www.mojarp.pl/>
29. <http://www.pdp.org.ua/index.php/2009-02-09-14-31-13/-ii-i/914-207-4-c->
30. <http://www.prawo.egospodarka.pl/40338,Sluzba-cywilna-nowe-przepisy,1,83,1.html>
31. <http://www.prezydent.pl/nasz-kraj/polska-w-unii-europejskiej/>
32. <http://www.sejm.gov.pl/linki/linki.html>
33. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_1_ludnosc_stan_struktura_31_12_2009.pdf
34. http://www.wosna5.pl/polska_w_onz
35. <http://www.wos.net.pl/wladza-sadownicza.html>
36. <http://www.wp.mil.pl/>

РЕСПУБЛІКА СІНГАПУР



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави та державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Загальна характеристика*
 - 4.2. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Загальні зауваження*
 - 6.2. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Список сайтів інституцій центральних органів влади Республіки Сінгапур

1. Загальна характеристика держави

Республіка Сінгапур (англ. Republic of Singapore) - місто-держави, розташоване на островах у Південно-Східній Азії, відокремлених від південного краю Малаккського півострова вузькою Джохорською протокою. Межує з султанатом Джохор, що входить до складу Малайзії і з островами Ріау в складі Індонезії.

Назва "Сінгапур" походить від малайського слова "Сінга" (лев), запозиченого від санскритського *siMha* (лев), і санскритського *pura* (місто).

Площа Сінгапуру становить 712,4 км, яка поступово збільшується завдяки програмі наміву території, що діє з 1960-х рр. Сінгапур має форму ромбовидного острова. Територія включає головний острів Сінгапур і 58 невеликих острівців, що лежать уздовж його узбережжя. Найбільші з яких острови Джуронг (Jurong Island), Пулау Теконг (Pulau Tekong), Пулау Убін (Pulau Ubin) і Сентоса (Sentosa). Більшість території Сінгапуру не перевищує 15 м висоти над рівнем моря. Окремо виділяється дальня його околиця - острови Педра-Бранка (Pedra Branca).

Природні умови. Особливістю географії Сінгапуру є його "зростання", спричинене технічними здобутками його жителів, що використовують землю його пагорбів і землю із суміжних країн та породу з морського дна й штучно приросують територію острова. У результаті, Сінгапур зріс із 581,5 км² у 1960 р. до 712,4 км² у 2010 р., і може вирости ще на 100 км² до 2033 р.

Сінгапур розташований на один градус на північ від екватора. Тому кліматичні умови в Сінгапурі класифікуються як екваторіальні, які характеризуються слабо вираженими сезонними змінами. Завдяки своєму географічному положенню і впливу морів для Сінгапуру характерна рівномірність температури і тиску, спостерігається висока вологість і рясні опади. Середньорічна кількість опадів становить близько 2370 мм на рік, тоді як найбільші добові показники опадів були зафіксовані на рівні в 512 мм у 1978 р., 467 мм у 1969 р. і 366 мм 19 грудня 2006 р. Червень найспекотніший місяць у році, не набагато йому поступаються й травневі дні, що пов'язано зі слабким вітром і сильним сонячним впливом. Найвища температура була зафіксована 26 березня 1998 р. й становила 360 С°, а найнижча температура - в 1934 р. (+19,4 С°).

Іншою особливістю Сінгапуру є сезони мусонів, які відбуваються два рази на рік. Перший - Північно-Східний мусон, який триває у період з грудня і до початку березня. Другий - Південно-Східний мусон, який триває в період з червня по вересень. У проміжку між цими сезонами мусонів в Сінгапурі спостерігається суттєве зменшення дощових і вітряних днів. Під час Північно-Східного мусону переважають північно-східні вітри, які досягають швидкості 20 км/год. Південно-Західний мусон, вважається більш помірним з південно-східними та південно-західними вітрами.

Історія. Найстаріші згадки про територію сучасного Сінгапуру існують у китайській літературі. Відомо, що з VII по XIII ст. ця територія перебувала під владою буддійської імперії Шривіджая, яка, у свою чергу, підпорядковувалася сусідньому острову Суматра. У XI ст. територія була короткочасно окупована військом індійського короля. Острів переходив із рук в руки і в XVI ст. опинився під владою ісламського султанату Малакка. З часом стратегічно розташоване на шляху давніх морських шляхів місце зазнало повільного занепаду. У результаті португальської окупації Малакки керівний центр султанату перемістився до району Джохор, що між Малаккою та Сінгапуром. З цього часу Сінгапур підпорядковано султанатові Джохору.

Велика Британія у пошуку проміжних портів для своїх морських шляхів з колоній на сході 6 лютого 1819 р. підписала угоду із султаном Джохору та керівництвом Сінгапуру щодо надання дозволу англійцям створити свої поселення на цій території. Невдовзі тут була заснована британська факторія. З 1819 р. Сінгапур процвітає як безмитний торговельний центр, підпорядкований Великій Британії. У 1824 р. були підписані дві угоди з голландцями, за якими Нідерланди (Голландія) визнають права британців на цю землю, та з володарями території щодо надання Сінгапуру статусу володіння Великої Британії в обмін на грошові винагороди.

З часом, у 1832 р., Сінгапур стає адміністративним центром британських колоній в регіоні. У цей час до цих колоній, крім Сінгапуру, входять Малакка та Пенанг. Порт Сінгапуру стає найважливішим місцем на шляху транспортних суден, які сполучають Європу та Азію. До 1860 р. населення зростає до більш ніж 80 тис. жителів за рахунок мігрантів з Китаю, Малайзії, Індії, Європи та інших країн.

У ході Другої світової війни Сінгапур бомбардувала японська авіація, а 15 лютого 1942 р. Сінгапур був окупований Японією. Після поразки Японії британці повернулися до Сінгапуру в лютому 1945 р.

У 1946 р. Малакка та Пенанг приєдналися до Малайського Союзу і потім до Малайської Федерації у 1948 р. Сінгапур лишився королівською колонією Великої Британії. У 1948 р. комуністами була зроблена спроба захопити владу, вони зазнали поразки, у колонії був оголошений надзвичайний стан, який протримався до 1953 р.

Статус автономії Сінгапур отримав у 1959 р., коли були обрані представники до законодавчих зборів загальним голосуванням, прийнята нова конституція, на чолі влади постав прем'єр-міністр Лі Куан Ю. А 16 вересня 1963 р. була сформована Малайзія, до її складу увійшов і Сінгапур з умовами збереження автономії в деяких політичних питаннях.

Сінгапур виходить зі складу Малайзії 9 серпня 1965 р., і постає незалежною демократичною державою у складі Британської Співдружності Націй на чолі з президентом. А вже 21 вересня 1965 р. Сінгапур отримав членство в ООН.

Економіка. Із часу отримання незалежності Сінгапур являв собою маленьку бідну країну, якій доводилося імпортувати навіть прісну воду і будівельний пісок. Сусідні країни були налаштовані недружно, а третина населення співчувала комуністам. Себе і своїх соратників Лі Куан Ю характеризував як "групу буржуазних лідерів, які здобули англійську освіту". Стратегія економічного розвитку уряду Лі Куан Ю будувалася на перетворенні Сінгапуру у фінансовий і торговий центр Південно-Східної Азії, а також на залученні іноземних інвесторів.

На сьогодні Сінгапур має високорозвинену ринкову економіку, історично засновану на широкій транзитній торгівлі. Разом з Гонконгом, Південною Кореєю та Тайванем Сінгапур є одним з Чотирьох Азійських Тигрів. Економіка Сінгапуру відома як одна з найбільш вільних, найбільш інноваційних, найбільш конкурентоспроможних, найсприятливіших для бізнесу та найменш корупційних у світі. В Індексі економічної свободи за 2011 р., Сінгапур посів друге місце за вільністю економіки у світі, після Гонконгу. Згідно з Індексом сприйняття корупції, Сінгапур також постійно посідає місце серед найменш корупційних країн світу, поруч з Новою Зеландією та скандинавськими країнами.

Сінгапур - один з найбільших світових портів, третій за величиною (після Х'юстона і Роттердама) світовий центр з нафтопереробки і четвертий світовий виробник напівпровідників.

Економісти багатьох держав світу вважають Сінгапур ідеальним місцем для ведення бізнесу. Ця країна володіє чудовою фінансовою інфраструктурою, політичною стабільністю та правовою системою світового рівня. Не випадково тут знаходяться відділення більше 3,5 тис. провідних компаній світу, а понад 120 транснаціональних корпорацій розміщують тут свої представництва.

У Сінгапурі діє податковий режим із цілою системою заохочень, спрямований на залучення міжнародних інвесторів: гарантії капіталовкладень, звільнення від податку на відсоток за банківськими вкладеннями для іноземних підданих, що тимчасово проживають у країні, звільнення від подвійного оподаткування. Слід підкреслити, що загалом все робиться для залучення інвестицій з-за кордону.

Основою сінгапурської економіки є надання різноманітних послуг (транспортних, вантажно-розвантажувальних, складських, комунікаційних, торгових, послуг з переробки товарів і їх реекспорту, фінансових, туристичних, рекреаційних та ін.) У сфері послуг зайнято близько 70% населення.

Сінгапур посідає 14-те місце серед найбільших експортерів та 15-те місце серед найбільших імпортерів у світі. Країна має найбільший коефіцієнт торгівлі до валового національного продукту (ВНП) у світі 407,9%, що вказує на важливість торгівлі для її економіки. Ця країна єдина в Азії, яка має кредитний рейтинг AAA у всіх трьох найбільших кредитно-рейтингових агентств - Standard&Poor's, Moody's та Fitch.

ВВП Сінгапуру на душу населення становить понад 26 тис. дол. США. В Азії за цим показником країна поступається лише Японії, а у світі посідає 16-те місце, обігнавши такі держави, як Іспанія та Італія. Сінгапур - найбільший в Азії фінансовий центр, за багатьма параметрами не поступається Гонконгу і Токію.

Сінгапур приваблює велику кількість прямих іноземних інвестицій завдяки своєму положенню, вільним від корупції середовищем, кваліфікованою робочою силою, низькими податками та передовою інфраструктурою. У Сінгапурі перебувають більше 7000 транснаціональних корпорацій із Сполучених Штатів, Японії та Європи. Тут розміщуються також компанії Китаю, Індії та інших країн. Іноземні фірми можна знайти практично в усіх сферах економіки.

Економіка Сінгапуру сильно залежить від експорту та переробки імпортованих товарів, особливо в промисловості, яка становить 27,2% ВВП у 2010 р. та містить в собі значну частку електроніки, нафтопереробки, хімічної промисловості, машинобудування, біології та медицини. Незважаючи на свою невелику територію, Сінгапур має багатогалузеву економіку.

Туризм також формує значну частку економіки Сінгапуру. У 2011 р. країну відвідали 10,2 млн туристів. Для того щоб привабити більше туристів, у 2005 р. уряд легалізував азартні ігри та дозволив створити два грально-розважальних курорти. Сінгапур рекламує себе як центр медичного туризму: близько 200000 іноземців приїжджають на лікування щороку, і медичне обслуговування Сінгапуру приймає більше одного мільйону іноземних пацієнтів щорічно та одержує доходи близько 2,5 млрд дол. США кожного року.

Сінгапур також є навчальним центром, і багато іноземних студентів навчається в цій країні. У 2011 р. Сінгапур прийняв більше 100000 міжнародних студентів. Тут навчається також більше 5 тис. малайських студентів. У 2011 р. 33% усіх студентів університетів Сінгапуру були іноземцями. Студенти походять в основному з ASEAN (Асоціація держав Південно-Східної Азії), Китаю та Індії.

Сучасний Сінгапур з 234-мільярдним ВВП (2011р.) і обсягом зовнішньої торгівлі, що майже втричі перевищує цей показник, є справжньою "перлиною в короні" країн - членів АСЕАН. Тут розташований Азійський банк розвитку, Секретаріат АТЕС, філії практично всіх провідних банків і ТНК світу, а також регіональні представництва впливових міжнародних організацій. Співпраця із Сінгапуром, використання його економічних, інвестиційних і технологічних можливостей означає прийняття у коло високорозвинених економік, що функціонують відповідно до світових стандартів.

Станом на 2011 р., чисельність постійного населення Сінгапуру становила 5,18 млн жителів, з них 3,25 млн громадяни Сінгапуру, тоді як решта (37%) мають дозвіл на постійне проживання або іноземні працівники; 23% громадян Сінгапуру народились за його межами. У 2011 р. було півмільйона жителів з дозволом на постійне проживання. Чисельність постійного населення не враховує 11 млн туристів, що відвідують Сінгапур щорічно.

Згідно з урядовим переписом 2009 р. 74,2% жителів були китайцями, 13,4% - малайцями, та 9,2% індійського походження, тоді як жителі європейського походження становили 3,2%.

У Сінгапурі сповідуються такі релігії: буддизм - 42,5%; іслам - 14,9%; даосизм - 8,5%; індуїзм - 4%; католицизм - 4,8%; інші християни - 9,8%; інші - 0,7%; не релігійні - 14,8%.

Валютою Сінгапуру є сінгапурський долар, який випускається Валютним управлінням Республіки Сінгапур. Сінгапур також має один з десяти найбільших у світі золотовалютних резервів.

Національна символіка Сінгапуру

Державний прапор Республіки Сінгапур складається з двох рівновеликих горизонтальних смуг: зверху є червона і знизу - біла. Червоний колір втілює загальне братство і рівність людей, а білий - чистоту і добродетель. У верхньому лівому кутку зображено білий півмісяць, поруч з яким розташовано п'ять зірок, що створюють коло. Півмісяць символізує молоду, зростаючу націю, а п'ять зірок - ідеали Сінгапура: демократію, мир, прогрес, справедливість і рівність.



Державний герб Республіки Сінгапур являє собою щит, на якому внизу зображений білий півмісяць, поруч із яким, нагорі розташовані п'ять зірок, що утворюють коло. Червоний колір персоніфікує загальне братство й рівність людей, а білий - чистоту й чесноту. Півмісяць символізує молоду, зростаючу націю, а п'ять зірок - ідеали Сінгапуру: демократію, мир, прогрес, справедливість і рівність. Лев (ліворуч) і Тигр (праворуч) підтримують щит. Лев символізує Сінгапур - місто-лев, а тигр - тісний зв'язок Сінгапуру з Малайзією. Внизу герба зображений девіз Сінгапуру: "Уперед, Сінгапур!"

Державний гімн - урочиста пісня "Majulah Singapura".

Сінгапур здійснює активну міжнародну діяльність, беручи участь у багатьох міжнародних організаціях, зокрема: Організація об'єднаних націй (ООН), Міжнародний валютний фонд (МВФ), Асоціація держав Південно-східної Азії, Азіатсько-Тихоокеанське економічне співробітництво (АРЕС), держава є членом Східно-Азійського саміту та руху неприєднання.

Національне свято у Республіці Сінгапур - 9 серпня - Національний день (дата здобуття незалежності у 1965 р. після виходу зі складу Федерації Малайзія).

Символ Сінгапуру - міфічний персонаж Мерлайон - істота з головою лева і риб'ячим хвостом.

2. Територіальні рівні державного управління

2.1. Загальнодержавний рівень

Сінгапур - парламентська республіка. Входить до складу Співдружності, яку очолює Велика Британія. У країні діє конституція від 3 червня 1959 р., до якої внесено ряд поправок (останні - 1996 р.).

Главою держави є президент, який обирається за підсумками загального прямого таємного голосування терміном на шість років без права переобрання на другий термін.

Президент призначає шість членів Ради президентських радників - дорадчого органа при главі держави. Крім цього, діє Президентська рада з прав національних меншин у складі 21-єї особи.

Голова уряду - прем'єр-міністр. Хоча кабінет міністрів формально назначає президент, ця посада скоріше церемоніальна. Виконавча влада належить голові уряду. У 1991 р. президент отримав право вето на рішення парламенту щодо монетарної і правової політики.

Законодавчий орган - парламент, до якого входять 84 депутати, які обрані загальним голосуванням на п'ять років, а також до 9-ти депутатів, призначених президентом.

Політичні партії. У Сінгапурі офіційно зареєстровано 20 політичних партій, однак найбільш значну роль у політичному житті країни відіграють чотири партії:

Партія народної дії (ПНД) заснована в 1954 р. Керівний орган - Центральний комітет (12 осіб). Голова - Тоні Тан Кенг Ям (Toni Tan Keng Yam). Генеральний секретар - Лі Сянь Лун (Lee Hsien Loong).

Демократична партія Сінгапуру (ДПС) заснована у вересні 1980 р. Керівний орган - Центральний комітет (12 осіб). Засновник партії - Чіам Сі Тонг (Chiam See Tong). Голова - Лінг Хау Дунг (Ling How Doong). Генеральний секретар - Чі Сун Цзюань (Chee Soon Juan).

Народна партія Сінгапуру (НПС) заснована в 1994 р. діячами, які вийшли з ДПС. Керівний орган - Центральний комітет (12 осіб). Голова - Сін Кек Тонг (Sin Kek Tong). Генеральний секретар - Чіам Сі Тонг (Chiam Si Tong).

Робітничка партія (РП) - опозиційна партія. Заснована у 1957 р. Голова - Сільвія Лім Сві Ліах (Sylvia Lim Swee Lian).

У Сінгапурі з 1965 р. політично домінує Партія народної дії. Критики називають Сінгапур де-факто однопартійною країною і звинувачують ПНД у придушенні опозиції. Тим не менш, такі опозиційні партії, як Робоча партія і Сінгапурський демократичний альянс, представлені в парламенті.

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

За адміністративно-територіальним поділом Сінгапур складається з п'яти районів. Кожен район має Раду комунального розвитку: Південно-Східну, Північно-Західну, Центральну, Північно-Східну і Південно-Західну.

У Сінгапурі є два етнічних райони - Little India (Маленька Індія) і Chinatown (Китайський квартал). Спочатку ці райони були створені для адаптації іммігрантів, але зараз вони втратили первісне значення і залишаються культурними центрами.

Майже все населення проживає в столиці країни - місті Сінгапур, крім нього на острові є ще кілька населених пунктів.

3. Функції держави та державне управління

Перед будь-якою державою постає певне коло завдань, на вирішення яких вона спрямовує свої матеріальні ресурси, ідеологічні та політичні зусилля. Головні зусилля сучасного Сінгапуру спрямовуються на забезпечення суверенітету, економічного добробуту та безпеки суспільства, інноваційного розвитку, прав і свобод громадян.

Сінгапур є суверенною республікою, з правовою системою, заснованою на англійському загальному праві. У конституції закріплюються основні принципи та базові рамки для трьох гілок державної влади, а саме виконавчої, законодавчої та судової.

У Сінгапурі сформована система державного управління, що значною мірою адаптована до потреб сучасної ринкової економіки з достатньо високим рівнем централізації влади.

Конституція Сінгапуру є вищим законом Республіки Сінгапур. Вона закріплює основні принципи і рамки для виконавчої, законодавчої та судової влади. Частина IV з 14-ти частин конституції містить гарантії основних свобод громадян Сінгапуру, а саме:

- свобода особистості;
- заборона рабства та примусової праці;
- захист від ретроспективного кримінального законодавства та повторних судових розглядів;
- рівний захист закону;
- заборона висилки і свобода пересування;
- свобода слова, зібрань і асоціацій;
- свобода віросповідання;
- право на освіту.

Загалом, у Сінгапурі адміністративно-державне управління удосконалюється шляхом розвитку механізму безпосереднього суспільного контролю за органами виконавчої влади.

Свобода доступу до державної інформації зміцнила довіру до держави й політики, яку вона проводить на міжнародній арені, а також забезпечує необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів та організацій, що сприяє довірі іноземних інвесторів.

4. Законодавча влада в системі державного управління

4.1. Загальна характеристика

Законодавча влада Республіки Сінгапур здійснюється однопалатним парламентом (84 депутати), що є згідно з конституцією вищим органом державної влади.

Парламент має право видавати закони, які встановлюють основні принципи та норми, зачіпають правосуб'єктність, цивільні права і свободи, зобов'язання і відповідальність фізичних і юридичних осіб; основи організації та діяльності державних органів, державної та військової служби; оподаткування; бюджет; питання судоустрою та судочинства; освіти, охорону здоров'я і навколишнього середовища; забезпечення оборони і безпеки держави.

Парламент обирається загальним прямим голосуванням за мажоритарною системою строком на п'ять років. До закінчення цього терміну парламент може бути розпущений лише президентом за поданням прем'єр-міністра.

4.2. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

Парламент Республіки Сінгапур складається з членів парламенту (депутатів) які були обрані, "необраних членів парламенту" та призначених членів. Більшість депутатів обираються до парламенту на загальних виборах і представляють або одномандатний округ або групу округів.

Депутати виступають як посередники між суспільством і урядом, забезпечуючи інтереси своїх виборців в парламенті. Чинний парламент налічує 99 депутатів серед яких 87 - обраних депутатів, три - "необраних члени" та дев'ять призначених.

Крім звичайної процедури виборів членів Парламенту за індивідуальними списками, конституція країни передбачає порядок виборів за принципом "групового представництва". Групи формуються за партійною приналежністю у складі три-шість осіб, одна з яких обов'язково має представляти національну меншину, в першу чергу малайську громаду.

З 1990 р. в Сінгапурі була введена практика "призначення" членів парламенту (до дев'яти осіб з терміном роботи два роки). Кандидатури висуваються громадськістю з числа найбільш гідних громадян країни, не пов'язаних партійною належністю і зобов'язаннями перед виборцями. Пройшовши спеціальний селекційний комітет, очолюваний спікером парламенту, кандидатури затверджуються президентом країни. Призначені таким чином члени парламенту володіють усіма правами, обов'язками та привілеями парламентаріїв, крім права голосу за поправки до конституції, оголошення вотуму недовіри і бюджету.

У Сінгапурі є також положення про "необраних членів парламенту", що дає змогу чотирьом представникам опозиційних партій, які набрали під час виборів найбільшу кількість голосів, але не пройшли в підсумку у вищий законодавчий орган країни, ставати членами парламенту.

На засіданнях парламенту головує спікер, він застосовує правила, що виписані в регламенті парламенту із часу упорядкованого проведення засідань парламенту. Парламент має свій секретаріат, який допомагає парламентові виконувати функції, пов'язані з організацією роботи самого парламенту та його комітетів.

Парламент протягом року проводить дві сесії. На другій, більш тривалій, розглядається і затверджується держбюджет країни на черговий фінансовий рік. Законопроекти обговорюються в трьох читаннях і приймаються простою більшістю голосів. Фінансові законопроекти може вносити лише уряд. Прийнятий проект стає законом після схвалення президентом.

Заключний етап полягає в розгляді законів Президентською радою з прав меншин на предмет відповідності принципу рівноправності релігійних та етнічних громад і конституційним гарантіям.

Рада складається з 21-го члена, призначеного президентом за поданням Кабінету Міністрів Республіки Сінгапур. За наявності негативного висновку законопроект має бути змінений або підтверджений у парламенті більшістю в 2/3 голосів. Компетенція Ради не поширюється на законопроекти, що стосуються фінансів, безпеки держави та громадського порядку. Не підлягають розгляду Радою також законопроекти, оголошені прем'єр-міністром "строковими".

5. Виконавча влада в системі державного управління

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Сучасний суспільно-політичний та державно-правовий розвиток держави Сінгапур спрямований на зосередження найголовніших повноважень у сфері виконавчої влади. У сучасній сфері державного управління Сінгапуру практично немає таких секторів, які б повністю випадали з-під адміністративно-правового контролю виконавчої влади.

Виконавча влада в Сінгапурі є головним засобом здійснення управління державними справами й здійснюється урядом на чолі з прем'єр-міністром.

Уряд очолює систему виконавчих органів і керує їх діяльністю, формується президентом і несе перед ним відповідальність, а також підзвітний парламенту.

Президент призначає прем'єр-міністра з числа лідерів партії або коаліції парламентської більшості. До 1990 р. посаду прем'єр-міністра протягом понад 30-ти років беззмінно обіймав Лі Куан Ю.

З 1990 р. главою уряду був Го Чок Тонг. Нинішній уряд сформований 22 травня 2006 р. Приведений до присяги 30 травня 2006 р. Уряд - однопартійний, сформований Партією народної дії (ПНД).

Прем'єр-міністр Республіки Сінгапур - Лі Сянь Лун (Lee Hsien Loong).

5.2. Глава держави і державне управління

Глава держави - президент, який обирається з 1991 р. за підсумками загального прямого таємного голосування терміном на шість років без права переобрання на другий термін. Президент призначає шість членів Ради президентських радників - дорадчого органа при главі держави. Президент зобов'язаний заручитися згодою членів Ради у вирішенні кадрових питань держапарату. Строк повноважень членів Ради - шість років з правом продовження ще на чотири роки.

Крім цього, діє Президентська рада з прав національних меншин у складі 21-єї особи, що призначаються президентом для розгляду расових і релігійних питань, включаючи положення законодавчих актів, з метою недопущення дискримінації з расових чи релігійних ознак (половина членів ради призначається довічно, половина - строком на три роки).

Під час виконання своїх обов'язків президент діє у відповідності з радою Кабінету або міністра, що діє за дорученням кабінету. За власним розсудом президент призначає прем'єр-міністра і відмовляє в проханні про розпуск парламенту.

Офіс Президента Республіки Сінгапур є органом держави. Він обслуговує та підтримує президента у виконанні своїх конституційних, церемоніальних і суспільних функцій. Офіс Президента складається з чотирьох підрозділів:

1) підрозділ церемоніалу і протоколу - відіграє важливу роль в забезпеченні організації заходів та управління зовнішніми зв'язками і відносинами. У підрозділі працює три штатні помічники-ад'ютанти та корпус Урочистої гвардії;

2) підрозділ, що займається побутовим обслуговуванням. Єдиний у своєму роді підрозділ на державній службі, що здійснює щоденне прибирання та обслуговування різноманітних заходів Офісу Президента Сінгапур. Підрозділ має команду дворецьких, шеф-кухарів і помічників;

3) підрозділ корпоративних послуг. Фінанси, діловодство, матеріально-технічного забезпечення та зв'язки з громадськістю - функції, що виконує даний підрозділ;

4) підрозділ з управління кадрами - займається вирішенням усіх кадрових питань, таких як призначення, умови праці, навчання і розвиток персоналу.

5.3. Уряд і державне управління

Уряд Сінгапуру як найвищий політико-адміністративний орган здійснює внутрішню і зовнішню політику, забезпечує виконання законів, володіє правом регламентарного законодавства. Уряд очолює прем'єр-міністр.

Останній призначається президентом з числа членів парламенту. Уряд несе колективну відповідальність перед парламентом. Якщо президент упевнений, що прем'єр-міністр втратив довіру більшості членів парламенту, він може оголосити його посаду вакантною або погодитися, на прохання прем'єра, на розпуск парламенту.

5.4. Міністерства (відомства)

До центральних органів виконавчої влади Республіки Сінгапур, що входять до складу уряду, належать ціла низка міністерств та відомств.

Офіс Прем'єр-міністра (Prime Minister's Office) Республіки Сінгапур є державним органом, що здійснює координацію діяльності виконавчої гілки влади Сінгапуру.

До Офісу Прем'єр-міністра Республіки Сінгапур входять державні агентства, які надають допомогу у реалізації повноважень прем'єр-міністра з багатьох питань та напрямів вироблення політики, зокрема:

- Бюро розслідувань корупційних практик (Corrupt Practices Investigation Bureau);
- Департамент організації виборчого процесу (Elections Department);
- Національний секретаріат запобігання зміни клімату (National Climate Change Secretariat);
- Управління державної служби (Public Service Division);

- Національне управління розвитку талантів та населення (National Population and Talent Division);
- Національна фундація досліджень (National Research Foundation);
- Національний Секретаріат координації у сфері безпеки (National Security Coordination Secretariat).

Агенції, що входять до Офісу Прем'єр-міністра Республіки Сінгапур діють незалежно та підзвітні Рахунковій Палаті (Accounting Office).

При Офісі Прем'єр-міністра Республіки Сінгапур діють дві статутні ради: Орган монетарного регулювання Сінгапуру (Monetary Authority of Singapore) та Коледж державної служби (Civil Service College).

Орган монетарного регулювання Сінгапуру - це орган, що виконує функції центрального банку країни. Його мета - забезпечувати стале не інфляційне економічне зростання. Орган монетарного регулювання має власну раду, яку очолює віце-прем'єр-міністр.

Коледж державної служби є головним навчальним закладом з підготовки державних службовців. Коледж підпорядкований Управлінню державної служби Офісу Прем'єр-міністра Республіки Сінгапур.

Бюро розслідувань корупційних практик є незалежним органом, який розслідує і сприяє запобіганню корупції в державному та приватному секторі Сінгапуру. Заснований у 1952 р., цей орган діє згідно з повноваженнями визначених у законі про запобігання корупції (Prevention of Corruption Act). Бюро очолює директор, який безпосередньо підпорядковується прем'єр-міністру.

Бюро відповідальне за збереження цілісності на державній службі та протидію корупції в приватному секторі. Бюро займається виявленням зловживань з боку державних службовців і повідомляє про виявленні випадки відповідні державні відомства та органи для вжиття дисциплінарних заходів щодо правопорушників. Незважаючи на те, що основною функцією Бюро є протидія корупції відповідно до закону про запобігання корупції, цей орган уповноважений також розслідувати будь-які інші порушення законодавства виявлені в ході антикорупційних розслідувань.

Крім притягнення правопорушників до відповідальності, Бюро вживає заходів з попередження корупції шляхом перегляду методів роботи і процедур департаментів та державних органів, виявлення ланок з потенційно високим ризиком прояву корупції в існуючих системах та надає рекомендації керівникам відповідних департаментів щодо вжиття превентивних заходів. Крім того, співробітники Бюро регулярно проводять лекції і семінари для державних службовців щодо запобігання корупції.

Департамент організації виборчого процесу (Elections Department) відповідає за планування і підготовку, а також управління проведенням президентських, парламентських виборів і національних референдум у Сінгапурі. Департамент адмініструє Реєстр політичних пожертвувань, який функціонує згідно із законом про політичні пожертвування з метою запобігання іноземного втручання у внутрішню політику Сінгапуру через фінансування.

Департамент працює не тільки в період виборів. Між виборами, Департамент забезпечує готовність державної служби до проведення будь-яких виборів. До функцій Департаменту належать:

- навчання посадових осіб, які забезпечують проведення виборів;
- адміністрування і оновлення реєстру виборців;
- планування та організація виборчих комісій, забезпечення приміщень, матеріально-технічних та інших відповідних потреб для проведення виборів;
- інформування громадськості про виборчу систему і процеси голосування;
- забезпечення доступ усіх виборців до виборчої системи і процесів голосування;
- адміністрування здійснення політичних пожертвувань і дотримання правил фінансування політичних кампаній.

Освітою у Сінгапурі опікується Міністерство освіти Республіки Сінгапур (Ministry Of Education). Міністерство розробляє та впроваджує державну політику щодо освіти, контролює процес розвитку і управління державними школами, які отримують державне фінансування, а

також виконує консультативну та контролюючу роль в управлінні приватними школами. Приватні і державні школи різняться рівнем автономії у виборі навчальних програм, масштабів державної допомоги і фінансування, навантаження на учнів, а також правил прийому на навчання. Витрати на освіту у Сінгапурі зазвичай становлять близько 20% національного бюджету, який субсидіює державні, а також підтримувані урядом приватні заклади освіти. Для дітей із фізичними вадами створені спеціальні школи, також підпорядковані цьому міністерству.

Міністерство фінансів (Ministry of Finance) Республіки Сінгапур є центральним виконавчим органом, що опікується питаннями бюджету, фінансів держави та інших питань, віднесених до його компетенції. У Сінгапурі бюджетне управління міністерства фінансів встановлює рівні укомплектування кадрами й має схвалювати будь-які дії інших міністерств по прийому на роботу.

Міністерство закордонних справ (Ministry of Foreign Affairs) Республіки Сінгапур є центральним виконавчим органом, що відповідає за здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Міністерство охорони здоров'я (Ministry Of Health) Республіки Сінгапур є центральним виконавчим органом, що здійснює розробку та реалізацію державної політики в галузі охорони здоров'я населення, медичного обслуговування та медичної і фармацевтичної освіти.

Міністерство внутрішніх справ Республіки Сінгапур (Ministry Of Home Affairs) є центральним виконавчим органом, що здійснює розробку та реалізацію державної політики у сфері правоохоронної діяльності, забезпечує охорону громадського порядку і безпеку.

Міністерство інформації, комунікацій та мистецтв (Ministry Of Information, Communications And The Arts) Республіки Сінгапур є центральним виконавчим органом, що здійснюють державне регулювання у сферах інформації, комунікацій, культури та мистецтв.

Міністерство торгівлі та індустрії (Ministry Of Trade And Industry) Республіки Сінгапур - центральний орган виконавчої влади, що відповідає за розвиток сфери торгівлі та галузей промисловості.

Міністерство оборони (Ministry Of Defence) Республіки Сінгапур є центральним виконавчим органом, що здійснює державну політику у сфері оборони, а також керівництво Збройними Силами Республіки Сінгапур.

Міністерство охорони навколишнього середовища та водних ресурсів (Ministry Of The Environment And Water Resources) Республіки Сінгапур - центральний виконавчий орган, який реалізовує державну політику в галузі охорони навколишнього середовища і природокористування, забезпечення екологічно сталого розвитку суспільства.

Міністерство транспорту (Ministry Of Transport) Республіки Сінгапур є центральним виконавчим органом, що здійснює державне регулювання в галузі транспорту.

Міністерство праці (Ministry Of Manpower) Республіки Сінгапур - центральний виконавчий орган, який опікується питаннями забезпечення високого рівня зайнятості населення, охорони праці.

Міністерство національного розвитку (Ministry Of National Development) Республіки Сінгапур - центральний виконавчий орган, який здійснює міжгалузеву та міжрегіональну координацію розробки основних напрямів державної соціально-економічної політики, місією якого є формування цілісної та ефективної системи державного планування, орієнтованої на досягнення стратегічних цілей і реалізацію пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни.

Міністерство юстиції (Ministry Of Law) Республіки Сінгапур є центральним виконавчим органом, що забезпечує функціонування держави правовому середовищі, підтримує режим законності в роботі державних органів, організацій та громадян.

Міністерство розвитку громади, молоді та спорту (Ministry Of Community Development, Youth And Sports) Республіки Сінгапур є центральним виконавчим органом, що займається реалізацією державної політики у сфері фізичної культури і спорту.

Формуванням інноваційної політики Сінгапуру займається Рада з досліджень інновацій та підприємництва (Research, Innovation and Enterprise Council, RIEC), очолювана безпосередньо прем'єр-міністром. До складу Ради входять як державні службовці, так і представники приватних компаній. До функцій Ради, крім розробки відповідної урядової політики і законодавчих ініціатив, входить також відстеження всіх наявних перспективних досліджень і програм та

всебічне стимулювання приватного і державного секторів економіки щодо їх реалізації та впровадження відповідних інноваційних продуктів.

Крім того, 1 січня 2006 р. засновано Національний дослідницький фонд (The National Research Foundation), який фактично є окремим департаментом офісу прем'єр-міністра. До основних завдань цього фонду входять:

- виконання функцій секретаріату Ради з досліджень інновацій та підприємництва;
- координація співробітництва наукових агентств та інституцій з іншими державними структурами з метою забезпечення послідовного стратегічного інноваційного розвитку;
- забезпечення реалізації основних стратегічних пріоритетів національної науково-дослідної програми;
- забезпечення реалізації стратегічних завдань з дослідництва, інновацій і підприємництва, затверджених RIES, та фінансування відповідних програм.

Іншою державною структурою, що бере активну участь у формуванні та реалізації державної науково-технічної політики країни, є Агентство з науки, технологій та досліджень (Agency For Science, Technology And Research).

Це Агентство координує відповідну роботу інших державних науково-освітніх та інноваційних центрів, серед яких Національний університет Сінгапуру (National University of Singapore), Сінгапурська Політехніка (Singapore Polytechnic), Політехнічний інститут ім. Нджі Ен (Ngee Ann Polytechnic), Наньянзький технологічний університет (Nanyang Technological University) тощо.

Організацію і міжвідомчу координацію наукових досліджень та інноваційної діяльності в оборонній сфері покладено на Оборонне науково-технічне агентство (Defence Science and Technology Agency), яке тісно взаємодіє з провідними державними науковими центрами. Крім того, розробкою інноваційних продуктів в інтересах оборонної сфери і виконанням відповідних наукових досліджень займається Державний науково-дослідний центр "DSO National Laboratories" (DSO).

Міжвідомча програма підтримки підприємств на основі технологічного розвитку "GETUp" (Growing Enterprises with Technology Upgrade). GETUp є міжвідомчою програмою, ініційованою Агентством з науки, технологій та досліджень.

Метою програми є посилення світової конкурентоспроможності місцевих технологічних компаній через забезпечення фінансової підтримки їхньої інноваційної діяльності і надання технічної допомоги.

Програма реалізується за такими основними напрямками:

1. Розробка стратегій управлінського та технологічного розвитку компаній. У рамках цього напрямку фахівці Агентства надають компаніям сприяння у розробці технологічної "дорожньої карти" для низки продуктів або послуг, з якими виробник бажає вийти на ринок.

2. Надання технічної підтримки. У рамках цього напрямку провідні дослідники Агентства надають компаніям консультаційні послуги з питань технологічного розвитку.

3. Відрядження дослідників Агентства в інноваційних технологічних компаніях з метою безпосереднього виконання в їхніх інтересах науково-дослідних проектів, надання сприяння технологічному розвитку і розробки нових інноваційних продуктів. При цьому окремим підприємствам надається фінансова допомога з метою забезпечення відповідної оплати праці таким дослідникам стажерам (до двох дослідників зі строком стажування до двох років).

4. Програма надання науково-технічної інфраструктурної підтримки. У рамках цього напрямку Агентство надає можливість підприємствам малого та середнього бізнесу користуватися своєю науково-дослідною інфраструктурою (включно з навчання роботі на сучасному дослідницькому обладнанні та сертифікацією фахівців) з метою активізації їхньої інноваційної діяльності та НДДКР.

Комісія з державної служби (The Public Service Commission) відіграє важливу роль в організації державної служби Сінгапуру. Комісія була заснована у січні 1951 р. з метою забезпечення процесу відбору, просування та відстеження результативності державних службовців. На сьогодні Комісія відповідальна за призначення, просування вищих керівних кадрів, а також прийняття рішень щодо дисциплінарних аспектів, кар'єрного зростання, стипендіальних нагород.

Комісія залишається незалежним та політично нейтральним державним органом, що здійснює свою діяльність на принципах цілісності, мерітократії та політичної нейтральності.

Крім того, питаннями економічного розвитку Сінгапуру займається Управління економічного розвитку Сінгапуру (Economic Development Board), Управління зі стандартів, продуктивності та інновацій Сінгапуру (SPRING Singapore) та Державна компанія з підтримки національних експортерів (International Enterprise Singapore - IE Singapore).

6. Судова влада в системі державного управління

6.1. Загальні зауваження

Судовий система Сінгапуру відображає британську правову практику і традиції, виключаючи інститут суду присяжних. У той же час, хоча конституція передбачає незалежну судову владу, на практиці ця незалежність обмежується урядом через контроль над призначенням суддів і закони, що обмежують судовий нагляд.

Судова система Сінгапуру включає Верховний суд, сім окружних судів, 10 магістратських судів, спеціальний суд у справах неповнолітніх.

У Сінгапурі є також суд шаріату, який розглядає питання шлюбу і розлучення представників мусульманської громади.

6.2. Судові органи. Здійснення судової влади

Судова система має два рівні: найвищий рівень репрезентує Верховний суд, нижчий - ("підпорядковані") суди. До останнього належать: суди магістратів, які розглядають цивільні та кримінальні справи із максимальним покаранням у вигляді трирічного ув'язнення або штрафу в 10 тис. сінгапур. дол.; окружні суди (district courts), що розглядають справи з максимальним покаранням у вигляді 10-ти років ув'язнення або штрафу в 50 тис. сінгапур. дол.; суди для неповнолітніх (до 16-ти років); суди дрібних позовів, що розглядають цивільні та комерційні справи із сумою позову менше 2 тис. сінгапур. дол.

Верховний суд (створений у 1969 р.) складається з:

а) Високого суду, що має необмежену первісну юрисдикцію за всіма цивільними і кримінальними справами і розглядає у першій інстанції справи про злочини, за які передбачається смертна кара;

б) Апеляційного суду, який розглядає апеляції на рішення Високого суду з цивільних справ;

в) Кримінального апеляційного суду, який розглядає апеляції на вироки Високого суду у кримінальних справах.

У 1989 р. прийнято і в 1994 р. набуло чинності рішення про скасування права на апеляцію в Юридичний комітет Таємної ради в Лондоні як остаточну апеляційну інстанцію (за винятком справ про смертну кару і цивільних справ, у яких сторони письмово дали згоду на таку апеляцію).

Конституційний контроль у Сінгапурі, як і в багатьох інших країнах системи загального права, здійснюється усіма судами.

Верховний суддя та члени Верховного суду призначаються президентом за рекомендацією прем'єр-міністра. Останній, проте, мусить консультиватися (щодо кандидатур членів Верховного суду) з Верховним суддею. Президент також призначає суддів нижчого рівня за рекомендацією Верховного судді. Строк призначення визначається Комісією з юридичної служби, у якій головує Верховний суддя. Судді Верховного суду виконують свої обов'язки до 65-річного віку. Суддя може бути звільнений з посади за неналежне поведження або через нездатність виконувати обов'язки, що підтверджує незалежний трибунал.

Кримінальне переслідування здійснює Служба генерального прокурора (атторнея). Генеральний атторней призначається президентом за порадою прем'єр-міністра. Він консультує уряд з правових питань, несе відповідальність за розробку законодавства та як директор публічних

переслідувань має дискреційні повноваження починати, вести і припиняти будь-яке кримінальне переслідування. Для генерального атторнея законом установлені ті ж гарантії, що й для судді Верховного суду.

Підпорядковані суди Сінгапуру мають широку юрисдикцію, що включає розгляд кримінальних та цивільних справ, сімейних справ та ювенальної юстиції. Підпорядковані суди цілеспрямовані на активне проведення реформи системи судового адміністрування, зосереджуючи особливу увагу на залученні міжнародної спільноти та застосування інформаційних технологій.

У 1981 р. у Сінгапурі створено аналог інституту омбудсмана - Центральне бюро за скаргами.

7. Здійснення контролю в системі державного управління

У Сінгапурі за державою зберігаються значні контрольні та регулюючі функції як у системі державного управління, так і в регламентації суспільного життя країни.

Функції контролю, як способу забезпечення законності, у системі державного управління Республіки Сінгапур покладені на основні органи влади.

У Сінгапурі боротьба з корупцією ведеться безпосередньо політичними лідерами і вищими посадовими особами, її всіляко підтримує громадськість. Інакше кажучи, боротьба з корупцією тут ведеться безперервно, про що свідчить наявність постійно діючого спеціалізованого органу з боротьби з корупцією - Бюро з розслідування корупційних практик (заснований у 1952 р.), що володіє політичною і функціональною самостійністю.

Закон Сінгапуру про запобігання корупції усунув кілька серйозних перешкод. По-перше, він дав чітке і змістове визначення всіх видів корупції. Хабарники не могли більше ухилятися, отримуючи "подяку" у формі подарунків і ховаючись за розмитими формулюваннями.

По-друге, закон регламентував роботу Бюро і дав йому серйозні повноваження.

По-третє, він збільшив тюремні терміни за хабарі. Бюро отримало дозвіл затримувати потенційних хабарників, проводити обшук у них в будинках і на роботі, перевіряти банківські рахунки тощо.

Так, у ст. 18 зазначено, що Бюро має право перевіряти банківські рахунки державних службовців, а згідно зі ст.19 - їхніх дружин, дітей і агентів у разі необхідності.

Бюро уповноважене проводити арешти, обшуки, перевіряти банківські рахунки і майно підозрюваних у корупційних злочинах. Крім того, Бюро розслідує скарги, які містять звинувачення в корупції в громадських і приватних сферах; розслідує випадки халатності та недбалості, допущені державними службовцями; перевіряє діяльність та операції, що проводяться державними службовцями з метою мінімізувати можливість здійснення корупційних дій.

У відомстві три відділи: оперативний, адміністративний та інформаційний. Два останніх, крім підтримки оперативної роботи, відповідають і за "чистоту" бюрократії. В їхньому віданні відбір кандидатів на високі державні посади, профілактичні заходи та навіть організація тендерів на держзамовлення.

Керівником цього органу є директор, безпосередньо відповідальний перед прем'єр-міністром. Це означає, що жоден міністр не може втрутитися, щоб спинити розслідування або як-небудь вплинути на нього.

Бюро несе відповідальність за підтримання принципу чесності та непідкупності на державній службі та заохочення вільних від корупції угод у приватному секторі. В його обов'язки також входить перевірка випадків зловживань серед державних чиновників і повідомлення про подібні випадки відповідним органам для вжиття необхідних заходів дисциплінарного характеру.

8. Державна служба

Державна служба Сінгапуру була формально утворена в 1955 р., але насправді її історія починається з часу заснування Сінгапуру англійцями в 1819 р. Отримання прав місцевого самоврядування в рамках Британської колоніальної імперії, отримання незалежності в 1965 р. не

спричинили суттєвих змін в організації державної служби. Спочатку державна служба була невелика за чисельністю і виконувала рутинні управлінські функції, традиційно властиві будь-якій державній службі. Суттєві перетворення були здійснені після 1990 р.

На сьогодні державна служба Сінгапуру вважається однією з найефективніших в Азії. Загальна чисельність держслужбовців складає 65 000 осіб. Відмінно вивченими і вихованими кадрами укомплектовані служби президента, прем'єр-міністра, 14 міністерств і 26 постійних комітетів.

Це досягається просуванням по службі виключно на основі здібностей людини сучасним матеріально-технічним забезпеченням службової діяльності, суворою дисципліною і працьовитістю чиновників, їх завзятістю і постійним прагненням до досконалості. Завдання постійного поліпшення якості роботи вирішується за рахунок всебічних інструкцій, чітких і прозорих адміністративних процедур, уважного планування діяльності, передбачення потенційних адміністративних проблем і усунення їх причин.

Для цього в кожному міністерстві існує відділ поліпшення якості роботи, активно впроваджуються сучасні інформаційні технології. Уже сьогодні громадяни Сінгапуру, не відходячи від свого домашнього комп'ютера, можуть протягом півгодини отримати більше двох тисяч найменувань державних послуг.

Прагнення кожного службовця до досягнення конкретних результатів підкріплено жорсткими стандартами роботи і спеціальною системою критеріїв оцінювання їхньої діяльності.

В основі діяльності державної служби Сінгапуру лежать 10 принципів інтегрованих в один комплекс, який інтенсивно і ретельно застосовується та підтримується відповідними ресурсами, продуманим плануванням, суворою дисципліною і всебічними інструкціями. Зворотний зв'язок та послідовне виконання є важливими елементами сінгапурської системи державної служби.

У Сінгапурі на державному рівні сповідується принцип мерітократії. Уперше запроваджений як принцип англійцями в 1951 р., мерітократія набула поширення в 1959 р., коли керівництво країни зробило акцент на залежності просування по службі від здібностей людини.

Держава виявляє перспективних учнів в ранньому віці, спостерігає і заохочує їх протягом їх навчання. Вони отримують стипендії для вступу до університетів, деякі виїжджають за кордон. У свою чергу, багатобічючі учні зобов'язуються працювати на уряд протягом чотирьох-шести років, і деяких з них агітують вступити в Партію народної дії (ПНД). Мерітократи зрозуміли, що єдиний вихід для такої країни, як Сінгапур, - докорінна зміна всієї системи управління державою від найвищих ланок керівництва до формування нових поглядів у населення. Більше того, державу потрібно перетворити на своєрідну корпорацію, використовуючи найновітніші досягнення в науці управління, найкращі технології, які є у світі. Крім того, акцент слід зробити на виховання лідерів.

Державна служба захищена від політичного втручання. Конкурентоспроможні зарплати - запорука того, що талановиті службовці не спокусяться на заробітки в приватному секторі.

Боротьба з корупцією є одним з ключових чинників економічного успіху Сінгапуру. Жорсткі закони, адекватна винагорода для міністрів і державних службовців, покарання корумпованих чиновників, ефективне функціонування відомства у справах боротьби з корупцією, особисті приклади керівників вищої ланки - усі згадані факти складають антикорупційну програму Сінгапуру. Таким чином, успіх цієї держави - результат наполегливої роботи у боротьбі з корупцією, яка ведеться у всіх сферах життєдіяльності. Уряд країни користується гарною репутацією, яка була заслужена протягом багатьох років і робить ще більш легітимним його перебування у владі.

Ефективність утілення в життя урядової політики пов'язана також з уважним плануванням і передбаченням тих проблем, які можуть виникнути в майбутньому; наданням адекватних ресурсів; громадською підтримкою, якої домагаються за допомогою просвітницьких заходів та гласності; дисципліною народу. Ефективність і дієвість державної служби пояснюється також прагненням до досягнення конкретних результатів.

Важливим принципом організації державної служби Сінгапуру є прагнення чиновників до задоволення потреб суспільства. Державні службовці Сінгапуру зобов'язані чуйно реагувати на скарги населення і прислухатися до прохань громадян, які надходять у вигляді листів в газе-

ти і журнали, на електронні адреси, телевізійні і радіоканали, висловлюються на щорічних зустрічах з народом. У свою чергу, прочитавши скаргу, чиновник зобов'язаний дати повну відповідь протягом кількох днів після публікації, у крайньому разі буде притягнутий до відповідальності.

Наступним принципом є прагматизм і застосування найефективніших методів, тобто сінгапурська державна служба визнає лише ті закони, які дають практично корисні результати. Сінгапур демонструє прагматизм у бажанні вчитися найбільш ефективним методам роботи, що застосовують інші країни та великі компанії. Сінгапур вивчив і перейняв досвід роботи державних служб Японії і Франції. Практика вивчення найкращих методів роботи застосовується постійно і повсюдно. У Сінгапурі пропагується концепція безперервної освіти і підготовки державних службовців.

Державна служба Сінгапуру нейтральна і не залучена в політику. Ця традиція нейтральності була успадкована від британців і дає змогу забезпечити спадкоємність роботи державної служби під час політичних змін. Державна служба має діяти справедливо, неупереджено та постійно прагнути до досягнення цілей, що постають перед державою, при цьому чітко розуміти національні інтереси країни.

Принцип - здатність до реформування - характеризується тим, що державна служба Сінгапуру безперервно проводить реформи щодо поліпшення своєї діяльності. Вищі посадові особи уважно стежать за тенденціями і нововведеннями в галузі державного управління, що з'являються в розвинених країнах світу, аналізують їх і впроваджують найбільш дієві ідеї та методи, урахувавши політичні, економічні, соціальні, параметри країни. Державні службовці вищого рівня ставлять на перше місце необхідність реформування світогляду чиновників до сприйняття реформ, зацікавлюючи їх у змінах і в досягненні поставлених цілей, що є запорукою реформування державної служби. При цьому забезпечується постійний моніторинг процесу змін та досягнених результатів.

На державній службі Сінгапуру підготовка кадрів відіграє дуже важливу роль, що вже стала традицією і бере свій початок в інституті з підготовки персоналу державної служби, заснованому в 1971 р. на основі якого в 1993 р. був відкритий коледж державної служби з метою підготовки вищих керівних кадрів.

У навчальних закладах Сінгапуру прагнуть до того, щоб чиновники набули п'ять основних навичок і вмінь, а саме: забезпечувати високу якість обслуговування; управляти змінами; працювати з людьми; управляти операціями і ресурсами; управляти самим собою. Державна служба Сінгапуру поставила за мету - кожен чиновник має проходити 100 годин навчання на рік.

Державна служба відіграє центральну роль у формуванні та перегляді політики в галузі управління персоналом і приймає рішення про призначення на ту чи іншу посаду, а також про навчання і систему оцінювання діяльності державних чиновників.

Поряд з принципами слід розглянути і властивості, на яких ґрунтується державна служба Сінгапуру:

- 1) системний аналіз у розв'язанні складних проблем;
- 2) систематичні нововведення і підвищення результативності;
- 3) високий рівень комп'ютеризації;
- 4) постійний пошук шляхів підвищення результативності роботи організацій: постійно реалізуються нові ідеї, пов'язані з аналізом витрат і підвищенням рентабельності;
- 5) призначення молодих, перспективних, здатних і домагатися високих результатів чиновників на найвищі посади;
- 6) акцент на поліпшення якості обслуговування громадян;
- 7) проведення дискусій, у яких беруть участь чиновники та їхні начальники, визначаються та переглядаються завдання, обговорюються шляхи досягнення поставлених цілей;
- 8) призначення чиновників вищого рангу для роботи в правліннях компаній, які перебувають під державним контролем, що допомагає їм пізнавати потреби приватного сектора і набувати корисного досвіду;
- 9) заохочення новаторства та творчості;
- 10) принцип підзвітності громадськості й підтримки "прозорості".

Сінгапур - одна з небагатьох країн, де застосовуються ринкові методи при нарахуванні заробітної плати міністрам і чиновникам. Тому розміри заробітної плати досить великі. Установлені стандарти роботи міністрів і старших урядовців. По суті, ці стандарти зводяться до такого: залучення талановитих людей до роботи на державній службі та на всіх рівнях управління, а також перепідготовка чиновників; зменшення кількості факторів, що стимулюють неохайність і корупцію; проведення політики прозорості, коли відсутні такі приховані пільги і привілеї, як забезпечення житлом, машиною, отримання комісійних або хабарів. Зарплата прем'єр-міністра Сінгапуру становить 1,9 млн сінгапур. дол. і є однією з найвищих.

Таким чином, висока ефективність і дієвість державної служби Сінгапуру є наслідком суворої дисципліни, працьовитості й наполегливості чиновників, їх професіоналізму і відмінної підготовки; прийому на роботу найбільш здібних кандидатів на основі принципу меритократії, низького рівня корупції, високих вимог з боку політичних лідерів країни, невпинного прагнення до досконалості й досягненню конкретних результатів.

Існують правила, що запобігають виникненню конфлікту інтересів. Міністрам не дозволяється обіймати керівні посади публічних компаній, активно брати участь у громадській роботі, мати які-небудь справи (формально, або як консультант) з комерційними підприємствами, або отримувати від них будь-які винагороди.

Сьогодні Сінгапур - це маленька країна великих можливостей як для інвесторів, так і для бізнесменів, науковців, людей освіти та культури. І це вчергове підтверджує, що мерітократія здатна творити економічні та суспільні дива.

9. Система професійного навчання державних службовців

Система професійного навчання державних службовців у Сінгапурі багато в чому ґрунтується на загальноосвітній системі навчання. У 1984 р. Міністерство освіти Республіки Сінгапур спільно з урядом розробили та впровадили Державну програму підтримки та навчання обдарованих дітей. Ця програма не лише допомагала виявити молоді таланти, а й підтримувала подальший розвиток їхніх здібностей та нахилів, забезпечувала якісною освітою за індивідуальними умовами навчання та графіком відвідування занять. Результати цієї Програми виявилися дійсно вражаючими. Уже в 1995 р. за результатами досліджень проведених Міжнародною асоціацією з оцінювання навчальних досягнень, найкращі результати продемонстрували саме сінгапурські школярі.

Держава виявляє перспективних учнів у ранньому віці, спостерігає і заохочує їх протягом навчання. Учні отримують стипендії для вступу до університетів, деякі виїжджають за кордон. У свою чергу, перспективні учні зобов'язуються працювати на уряд протягом чотирьох-шести років. Найкращі й обдаровані вступають на державну службу, а пов'язані з державою компанії в Сінгапурі мають доступ до своєрідного кадрового резерву.

Активним пошуком талантів, працевлаштуванням усіх професіоналів, успішних підприємців, людей творчих професій, висококваліфікованих робітників і розв'язанням їхніх соціальних проблем займаються два спеціальних урядових комітети. Одночасно ці комітети ведуть систематичний пошук талановитої молоді по всьому світу.

Посольства Республіки Сінгапур у Великобританії, США, Австралії, Новій Зеландії і Канаді організують численні зустрічі з азіатськими студентами, щоб зацікавити їх в отриманні роботи в Сінгапурі. Широко використовується тактика "зелених жнив", яку винайшли американські компанії, пропонуючи студентам роботу ще до випускних іспитів, за результатами поточної успішності.

Щорічно виділяється кілька сотень стипендій кращим студентам з Індії, Китаю та інших країн Південно-Східної Азії з надією на їх подальше працевлаштування в Сінгапурі або його компаніях за кордоном. У результаті активного вербування приплив фахівців у три рази перевищив "відплив мізків". Сінгапур приваблює фахівців високим рівнем розвитку та якості життя, перспективами успішної кар'єри, можливістю легко асимілюватися в азіатському суспільстві.

Тисячі талановитих інженерів, управлінців та інших фахівців, які прибули з-за кордону, сприяли розвитку Сінгапуру, допомогли йому стати процвітаючим суспільством і потрапити у вищу лігу держав світу.

У Республіці Сінгапур функції з реалізації кадрової політики в частині підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців виконує Коледж з державної служби.

Коледж був створений у березні 1971 р. як Інститут підготовки кадрів, метою якого була підготовка державних службовців з урахуванням сучасних тенденцій управління, концепцій та технологій. На сьогодні це державна установа, що підпорядковується Департаменту з питань державного управління Офісу Прем'єр-міністра і місія якої - сприяти розвитку службовців для створення досконалої системи державного управління. Це платформа для обміну досвідом між державними службовцями різних категорій, де створені всі умови для вдосконалення, розвитку, навчання, формування еліти державної служби.

До складу Коледжу входить три установи: Інститут вироблення політики (Institute of Policy Development), Інститут державного управління та менеджменту (Institute of Public Administration and Management) та Консультаційна група з державної служби (Civil Service Consulting Group).

Коледж також надає консультації та проводить тренінги для урядовців з різних країн, які зацікавлені у досвіді Сінгапуру, здійснює відповідні дослідження та організовує тренінги для тренерів. Найпопулярніші програми, що проводяться Коледжем, це: "Державне управління та врядування", "Реформа державного сектора", "Управління змінами в державному секторі", "Електронне врядування", "Планування інфраструктури міста", "Соціальний та економічний розвиток", "Управління людськими ресурсами на державній службі", "Фінансовий менеджмент у державному секторі", "Удосконалення якості та продуктивності".

Міжнародне співробітництво Коледжу має плідні та стабільні відносини з багатьма країнами та міжнародними фінансовими організаціями, зокрема серед них: Азійський банк розвитку (ADB), Азійсько-європейська фундація (ASEF), Рада місцевих адміністрацій Японії з міжнародних відносин (CLAIR), Японська Агенція з міжнародного розвитку (JICA), Програма розвитку ООН (UNDP), Світовий банк. Коледж співпрацює з аналогічними установами в інших країнах, зокрема з Російською академією державного управління.

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Хрещеним батьком сінгапурського "економічного дива" можна назвати першого Прем'єр-міністра Республіки Сінгапур Лі Куан Ю, який керував державою з 1959 по 1990 рр.

За 41 рік правління Лі Куан Ю Сінгапур з однієї з найбідніших острівних держав "третього світу", що практично не має власних ресурсів, перетворився на потужну економічну розвинену країну (нинішній показник ВВП Сінгапуру складає \$28000 на душу населення).

В одній із своїх промов Лі Куан Ю так сформулював головну ідею, яка стала основою ефективної державної політики: "Ми, члени уряду, не проводимо межі між новими та старими громадянами, ми практикуємо мерітократію, яка дає змогу найкращим та найбільш кваліфікованим спеціалістам отримати достойну роботу, підвищення по службі та умови для ведення бізнесу".

Для проведення реформ у системі державного управління Лі Куан Ю зробив ставку на формування команди високопрофесійних менеджерів, адже розумів, що за поганого керівництва держава втрачає надзвичайно багато. Уряд усвідомлював, що хоча вартість таких управлінців висока, що становило проблему для країни, віддача від їхньої роботи важитиме більше. Сьогодні в жодній країні світу державний службовець не отримує більше, ніж у Сінгапурі. Таким чином, ця держава отримала змогу запрошувати до себе найкращих менеджерів світу.

Головною особливістю Сінгапуру є мерітократичний підхід до державного управління. Поняття мерітократії як ідеологічної основи державного і суспільного розвитку відображене у Маніфесті сінгапурської правлячої партії "Народна дія".

"Мерітократія поряд з чесністю, самодостатністю та мультинаціоналізмом становить одну з ключових цінностей партії "Народна дія". Це система, що забезпечує всім громадянам рівні можливості для розвитку і визнання та винагороду кожному відповідно до його досягнень та внеску в суспільний розвиток" - ідеться у Маніфесті.

Значний успіх модернізації та реформування Сінгапуру багато в чому зумовлений мерітократичним підходом до освітньої політики, національної кадрової політики та принципів формування державного апарату.

Найперше, що зробив Лі Куан Ю, коли прийшов до влади - розпочав формування якісно нової команди державних управлінців та менеджерів. Він об'єднав навколо себе найбільш успішних і талановитих державних службовців забезпечивши їх поважною роботою, гідною заробітною платою та можливістю особистого кар'єрного зростання відповідно до досягнутих результатів. Такі кроки сприяли значному припливу вітчизняних кадрів, які раніше змушені були працювати в західних компаніях.

Уряд спинив відплив талановитих і освічених управлінців за кордон, надавши їм можливість працювати вдома. Разом з цим у державних органах до рекордного рівня низився показник корупції, оскільки отримуючи одну з найбільших заробітних плат у світі, державний службовець Сінгапуру не матиме жодної мотивації принизливо брати або давати хабарі.

Водночас сінгапурський уряд чітко усвідомлював необхідність наявності дієвої системи для відбору, підтримки молодих та обдарованих дітей, а тому особлива увага з боку держави та значні фінансові кошти почали спрямовуватися у навчання та виховання молодого покоління.

У складний перехідний період свого розвитку найбільшою цінністю для держави є кожна людина. Рівень її знань, професійні можливості та життєвий досвід у поєднанні з командною роботою високоосвічених професіоналів здатні вивести країну з кризи. Цей факт підтверджує державна соціальна політика Сінгапуру. Соціальна система держави будувалася таким чином, щоб збільшити кількість освічених сімей, де чоловік і дружина мали вищу освіту, народжували та виховували розумних дітей, які потім будуть приносити користь державі й суспільству. Сінгапурський уряд зробив освітню, кадрову та молодіжну політику одними з ключових стратегічних галузей реформування держави та суспільства. Сім'ї з двома освіченими батьками отримують державну допомогу у вигляді різних податкових пільг, а діти мають можливість отримати безкоштовну якісну середню освіту.

Лі Куан Ю особистим прикладом завжди підтверджував свою відданість мерітократичним принципам та ідеалам. Масштабні стратегічні програми реформування розробляли багато фахівців з різних галузей економіки, освіти, права, екології. Для них Лі Куан Ю був яскравим взірцем того, якими якостями повинен володіти справжній національний лідер. Команда державних менеджерів в уряді Лі Куан Ю відбиралася виключно на основі особистих досягнень кожної людини, її освіти, досвіду роботи. Ніхто не міг отримати посаду в державному апараті завдяки своєму матеріальному положенню, соціальному статусу чи партійному протекціонізму.

Кожна людина мала можливість розкрити свої творчі здібності та потенціал, здобути якісну освіту, вільно обрати справу свого життя, займатися своєю діяльністю отримуючи духовне задоволення і матеріальну винагороду за свою роботу працюючи на благо всього суспільства.

Історія успіху Сінгапуру - це історія наполегливої та тяжкої праці кожного громадянина цієї маленької держави. Це яскравий приклад того, як за допомогою власного розуму, наполегливості та винахідливості можна виграти конкурентну боротьбу з набагато сильнішими суперниками. Сінгапур не копіював чужих досвідів економічної модернізації чи розвитку. Використовуючи мерітократію для відбору, навчання та соціального розвитку найкращих та найдостойніших, ця держава створила власну унікальну систему соціально-економічного розвитку та запровадила у себе ті моделі, які, на думку державної еліти та суспільства, є найефективнішими.

Отже, не дивно, що на сьогоднішній день Сінгапур має план подальшого розвитку на майбутні 100 років. Кожен сінгапурець знає про цілі своєї країни, а тому працює відповідально і наполегливо з метою зробити власний внесок у розвиток та процвітання держави.

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Досвід Сінгапуру, зокрема, у розвитку спрямованої на експорт економіки та модернізації державного управління має особливий інтерес для України. Сінгапур володіє унікальним до-

свідом соціально-економічного реформування та є одним з потужних фінансових центрів Східної Азії, який посідає перші місця серед найбільш розвинених країн світу за індексом глобальної конкурентної спроможності.

Зазначимо, що економічне піднесення Сінгапуру і перетворення його спочатку на неоіндустріальну, а згодом постіндустріальну державу та найбільш успішне в Південно-Східній Азії суспільство почалось під керівництвом прем'єр-міністра Лі Куан Ю (1959-1990 рр.). Перипетії стрімкого, але не простого зльоту Сінгапуру викладені у його книзі "З третього світу в перший". Колишній прем'єр, а нині міністр-ментор Лі Куан Ю, який користується виключним авторитетом і є символом нації, розпочав політику реформ із боротьби з системною корупцією у вищих ешелонах влади. Створений з цією метою незалежний орган - Бюро з розслідування корупції - за лічені роки практично винищив це зло, у яке, здавалося, безнадійно загрузла країна.

Оптимізація державного управління, відділений від політики бізнес і до того ж звільнений від корупції, чиновники, що не беруть хабарі, ефективні суди, транспарентність і спрощена процедура прийняття рішень, аж до відміни дозволів і ліцензування - усе це сприяло залученню іноземних інвестицій, економічному піднесенню та суспільній модернізації.

Дуже цінним є досвід Сінгапуру у залученні інвесторів та створенні вигідних умов для припливу капіталу і розвитку бізнесу. І для цього уряд Сінгапуру зробив дві речі: скасував податок на вивіз доходів, отриманих вкладниками-нерезидентами, а також персонально пропонував потенційним компаніям вкласти кошти в сінгапурську економіку.

Для залучення інвесторів представники уряду зверталися до найбільших компаній світу, сідали за стіл переговорів і в індивідуальному порядку пропонували інвесторам вкласти кошти у Сінгапур. Крім цього, було зроблено ще одну геніальну річ - бізнес-інкубатори. Це - свого роду торгові майданчики, де зустрічаються продавці та покупці проектів.

Зазвичай, кожна країна має свій бізнес-інкубатор, де представляє свої розробки, нові технології, а інвестор, який зацікавиться, вкладає в ці проекти кошти. Найцікавішим є те, що за відкриття країною такого бізнес-інкубатора сінгапурський уряд платить гроші. І для нього це вигідно, адже в цій державі зареєстровані більше 4000 транснаціональних компаній, які готові купувати нові проекти. Завдяки цьому дослідницькі відділи більшості міжнародних компаній перебувають саме в Сінгапурі.

Уряд розумів, що для інвестора також дуже важливою є податкова система. Сінгапур перейшов від оподаткування доходу до оподаткування споживання. Так, у 1965 р. ставка податку на прибуток корпорацій була 40%, у 1996 р. - 26%, сьогодні - 20%. Витрати на соціальні програми та держапарат також невисокі - приблизно в два рази нижчі, ніж у країнах "Великої Вісімки". Крім того, податок на вивіз капіталу для нерезидентів був скасований.

Стратегічно важливим рішенням було те, що уряд утримував низький рівень державних і соціальних витрат, тим самим підтримуючи високий рівень заощаджень та інвестицій.

У Сінгапурі були розроблені та впроваджені надзвичайно важливі реформи. Зокрема, сформовано систему управління людськими ресурсами на державній службі, урахувавши мотивацію державних службовців, визначено порядок призначень на державну службу, створено Комісію з питань державної служби.

Окремої уваги заслуговує реформа та створення системи електронного урядування Сінгапуру. Сьогодні, майже всі державні та недержавні послуги в Сінгапурі можна отримати через мережу Інтернет, що є одним із найважливіших факторів у питаннях боротьби з корупцією в державному секторі.

Сінгапур - одна з провідних країн за інформаційними технологіями, тому її досвід у сфері державного управління та взаємодії органів влади з пересічними громадянами може становити інтерес в Україні. Сінгапур - перша країна світу, де було створено (1999 р.) великий урядовий портал, на якому громадяни можуть отримати інформацію про державний департамент, що їх цікавить, і здійснити дії, заради яких раніше їм довелось б зробити візит до конкретного державного закладу.

Громадяни Сінгапуру уже давно користуються перевагами електронного урядування. Так, уряд надає громадянам різноманітні послуги через Інтернет: видачу ліцензій, сплату податків

тощо. Реєстрація фірм здійснюється через мережу. Сінгапур пропонує своїм громадянам послуги через мобільний зв'язок.

Наприклад, Верховний суд Сінгапуру посилає громадянам SMS, щоб нагадати дату засідання. Крім того, ті громадяни Сінгапуру, які авторизовані на сайті, можуть електронним способом подавати до суду позови у незначних справах.

Як показав досвід Сінгапуру, створення інформаційної мережевої інфраструктури держави має супроводжуватися реінжинірингом, тобто інформаційною перебудовою усієї системи управлінських процесів, що, насправді, означає подолання стереотипів бюрократичної культури.

Наслідками запровадження електронного урядування буде відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; економія часу та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел

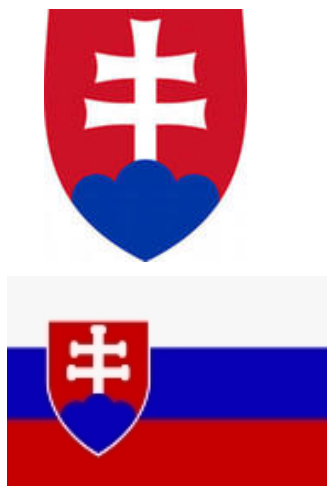
1. Ю. Куан Лі. Сингапурская история: из "третьего мира" - в "первый" (1965-2000 гг.) / Лі Куан Ю. - Режим доступа : <http://h.ua/story/289039/#ixzz2BjI4fvJc>
2. Сінгапур - Краще місце для ведення бізнесу. - Режим доступу : <http://ukrarticles.pp.ua/biznes-i-finansy/15761-singapur-luchshee-mesto-dlya-vedeniya-biznesa.html>
3. До Сінгапура за вищою освітою. - Режим доступу : <http://www.osvita.org.ua/abroad/articles/45.html>
4. Інноваційна політика зарубіжних країн: концепції, стратегії, пріоритети (інформаційно-аналітичні матеріали, підготовлені Комітетом Верховної Ради України з питань науки і освіти та Міністерством закордонних справ України). - Режим доступу : <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog/document?id=48725>
5. The world factbook. East & southeast asia: Singapore. - Режим доступу : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html>
6. Мерітократичний підхід до державного управління. - Режим доступу : <http://h.ua/story/289039/#ixzz2BjGHXXgN>
7. Государственная служба в зарубежных странах. - М. : Юристъ, 2007. - 240 с.
8. Країни світу. Сінгапур. - Режим доступу : <http://svit.ukrinform.ua/Singapur/singapur.php>

Список сайтів інституцій центральних органів влади Республіки Сінгапур

Президент Республіки Сінгапур. - <http://www.istana.gov.sg>
Парламент Республіки Сінгапур. - <http://www.parliament.gov.sg>
Уряд Республіки Сінгапур. - <http://www.gov.sg>
Електронний Уряд Республіки Сінгапур. - <http://www.egov.gov.sg>
Канцелярія Прем'єр-міністра Республіки Сінгапур. - <http://www.cabinet.gov.sg>
Міністерство внутрішніх справ Республіки Сінгапур. - <http://www.mha.gov.sg>
Міністерство охорони здоров'я Республіки Сінгапур. - <http://www.moh.gov.sg>
Міністерство торгівлі та індустрії Республіки Сінгапур. - <http://www.mti.gov.sg>
Міністерство іноземних справ Республіки Сінгапур. - <http://www.mfa.gov.sg>
Міністерство інформації та комунікацій Республіки Сінгапур. - <http://www.mci.gov.sg>
Міністерство оборони Республіки Сінгапур. - <http://www.mindef.gov.sg>
Міністерство освіти Республіки Сінгапур. - <http://www.moe.gov.sg>
Міністерство охорони навколишнього середовища і водних ресурсів Республіки Сінгапур. - <http://www.mewr.gov.sg>

Міністерство національного розвитку Республіки Сінгапур. - <http://www.mnd.gov.sg>
Міністерство транспорту Республіки Сінгапур. - <http://www.mot.gov.sg>
Міністерство праці Республіки Сінгапур. - <http://www.mom.gov.sg>
Міністерство фінансів Республіки Сінгапур. - <http://www.mof.gov.sg>
Міністерство юстиції Республіки Сінгапур. - <http://www.minlaw.gov.sg>
Міністерство культури, громади та молоді Республіки Сінгапур. - <http://www.mccy.gov.sg>
Палата Генерального прокурора. - <http://www.agc.gov.sg>
Офіс Генерального аудитора. - <http://www.ago.gov.sg>
Комісія з державної служби. - <http://www.psc.gov.sg>
Верховний суд Сінгапуру. - <http://www.supremecourt.gov.sg>
Коледж державної служби. - <http://www.cscollege.gov.sg>
Орган регулювання корпоративної та бухгалтерської звітності. - <http://www.acra.gov.sg>
Орган регулювання діяльності казино. - <http://www.cra.gov.sg>
Рада економічного розвитку. - <http://www.sedb.com>
Підпорядковані суди Сінгапуру. - <http://app.subcourts.gov.sg>

РЕСПУБЛІКА СЛОВАЧЧИНА



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Глава держави і державне управління*
 - 5.2. *Уряд і державне управління*
 - 5.3. *Міністерства*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Конституційний суд Словацької Республіки*
 - 6.2. *Суди Словацької Республіки*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції розвитку Словацької Республіки
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Республіка Словаччина (*Slovenská republika*): країна розміщена в Центральній Європі, межує з Україною (спільний кордон 90 км), Польщею (444 км), Угорщиною (515 км), Австрією (91 км) і Чехією (215 км).

Площа Словаччини становить 49 035 км². За цим показником вона посідає 127-ме місце серед країн світу.

Столиця - Братислава.

Державна мова - словацька.

Грошова одиниця - євро = 100 центів (з 1 січня 2009 р.) [22].

Коротка історія. Слов'янські племена прийшли до Карпатської улоговини в V-VI ст. У той час виникла Імперія Само - перша держава західних слов'ян. У кінці VIII ст. виникло Князівство Прібіни, в західній Словаччині і в південній Моравії - Князівство Моймір, які згодом об'єдналися в державу Велика Моравія.

Історія Словаччини поділяється на чотири великих періоди: період перед угорським завоюванням у X ст.; епоха угорського правління до 1918 р.; чехословацький період (1918-1992 рр.) і період незалежної Словацької Республіки (з 1 січня 1993 р.).

На початку X ст. зазнавши нашествия угорців, Великоморавська держава розпалася. Словаччина, відокремившись від чеських і моравських земель, потрапила під правління угорців.

Результатом перемоги турків під Мохачем у 1526 р. став розподіл Угорського королівства на три регіони: центральний - під владою турків, Трансільванію - під управлінням місцевих князів і так звану Королівську Угорщину під владою Габсбургів; у складі останньої опинилася і Словаччина. Словаччина займала центральне положення в Угорському королівстві, а Братислава була столицею Габсбургів до остаточного вигнання турків і звільнення всієї Угорщини в кінці XVII ст.

У 1848 р. була розроблена програма "Вимоги словацького народу" - перше висловлення політичних вимог словаків. Програма закликала використовувати словацьку мову в школах, судах, органах місцевого самоврядування, а також обирати словацький парламент на основі загального виборчого права. У 1861 р. було прийнято "Меморандум словацького народу", в якому містилася вимога щодо місцевої автономії.

Створення Австро-Угорської імперії (1867) посилило залежність словаків від Будапешта. Були закриті "Матіца словацька" і словацькі вищі навчальні заклади, словацька мова була дозволена лише в початкових школах.

У роки Першої світової війни чехи і словаки виступили з вимогою єдиної держави.

Чеська національна рада 28 жовтня 1918 р. проголосила в Празі незалежність Чехословаччини, а 30 жовтня Словацька національна рада в м. Турчанські-Светі-Мартін (сучасний Мартін) заявила про відокремлення Словаччини від Угорщини й утворення чехословацької держави (так звана Мартінська декларація). Чехословаччина була проголошена єдиною і неподільною республікою.

30 жовтня 1968 р. був ухвалений конституційний закон, що засновував у Чехословаччині федеративну державу. Новий закон, що набрав чинності 1 січня 1969 р., надавав широкі повноваження чеській і словацькій регіональним адміністраціям, засновував двопалатні національні збори, в одній з палат яких чехи і словаки мали рівне представництво.

У кінці 1990 р. федеральний парламент надав Словаччині право розпоряджатися своїм бюджетом, не вирішивши при цьому питання про гарантії її суверенітету. У 1991 р. федеральні, чеські і словацькі урядові кола провели серію зустрічей, на яких розглядалися питання надання автономії Словаччині, однак угоди не було досягнуто. У червні 1992 р. лідери федерального, чеського і словацького урядів досягли угоди про мирне розділення Чехословаччини. 1 січня 1993 р. виникли дві самостійні держави: Чеська Республіка і Словацька Республіка (СР).

Словацька Республіка як нова держава увійшла до світової історії 1 січня 1993 р. [8].

Державний устрій. Словацька Республіка - парламентська республіка, Конституція якої діє з 1 вересня 1992 р., набрала чинності 1 січня 1993 р. з останніми змінами від 5 березня 2001 р. 1 січня 1993 р. Словацьку Республіку було проголошено суверенною і незалежною державою.

Економіка. Основними галузями економіки в Словаччині є виробництво продукції чорної металургії, продовольства, електроенергії, видобування кам'яного вугілля, ядерного палива, хімічна промисловість, випуск транспортних засобів, текстилю, електричних та оптичних приладів тощо. Сільське господарство представлене вирощуванням зернових культур, картоплі, хмелю, свинарством та розведенням великої рогатої худоби.

Перспективи розвитку зовнішньоекономічної політики Словацької Республіки залишаються пов'язаними з членством у Європейському Союзі. Основні економічні умови створення Євросоюзу - вільне переміщення товарів, капіталів, послуг і громадян країн-членів ЄС і надалі справлятимуть вирішальний вплив на зовнішньоекономічну діяльність Словацької Республіки. Водночас промислове та сільськогосподарське виробництво і зовнішньоекономічна діяльність Словаччини перебуватимуть у рамках вимог до країн-членів Європейського Союзу з відповідним накладенням обмежень і квот на виробництво сталеливарної продукції, сільськогосподарської продукції та харчових товарів. Зовнішньоекономічна політика, договірно-правова база зовнішньоекономічної діяльності Словацької Республіки узгоджуються з Європейською Комісією, що має наслідком значною мірою втрату самостійності та переорієнтацію на виконання вимог і директив, обов'язкових для учасників ЄС. Зберігаючи практично повну залежність у постачанні енергоносіїв від Російської Федерації, Уряд Словацької Республіки вимушений розробляти та запроваджувати внутрішню енергетичну політику, яка відповідатиме енергетичній політиці Євросоюзу. Значний вплив на формування зовнішньоекономічної політики СР справляють пов'язані з членством в ЄС її зобов'язання щодо диверсифікації джерел енергопостачання, необхідність подальшого розвитку енергозберігаючих технологій, широкого використання поновлюваних і нетрадиційних джерел енергії.

Унаслідок орієнтації економіки СР на поглиблення інтеграції країни до загальної економіки ЄС на неї вирішальний вплив справляє економічна ситуація в Євросоюзі в цілому. На сучасному етапі розвитку внутрішня економічна діяльність Уряду СР значною мірою пов'язана із вжиттям спільних заходів ЄС щодо подолання наслідків світової фінансової та економічної кризи, підвищення рівня спільної енергетичної безпеки, часткової консолідації фінансових фондів і створення країнами Євросоюзу механізму захисту стабільності спільної європейської валюти [4].

Населення. Загальна чисельність населення Словаччини становить 5,4 млн осіб. Найбільша за чисельністю група - словаки, які становлять 85,8% населення. На частку угорців припадає 9,7% населення, циган - 1,7%, чехів - 0,8%, русинів, українців, росіян, німців та інших - разом 2% [5].

Релігія. Релігія для жителів Словаччини має дуже велике значення. Згідно з конституцією республіки кожна людина має право на свободу віросповідання.

Основна частина словаків (майже 70%) сповідують християнство (католицизм та протестантизм), близько 11% є лютеранами та представниками реформатської церкви. Греко-католиків у країні 4%, православних християн - 1% [10].

Культура. Після майже 900-річного угорського панування XIX ст. почалося з відтворення словацького літературної мови націоналістом Людовитом Штуром. Це привело до зміцнення словацької національної самосвідомості. Одним з провідних діячів мистецтва цього періоду став поет Павол Про Хвіздослав, поеми якого були перекладені на багато мов. Архітектурними шедеврами Словаччини є Готична Церква Святого Джеймса в Левоке і величні будівлі епохи Відродження в Бардеджове. Традиційними словацькими інструментами є фуджара (велика флейта), гажді (волинка) і конковка (чабанський ріжок). Завдяки народним пісням удалося зберегти словацьку мову під час угорського панування, а у Східній Словаччині старовинні народні традиції досі відіграють важливу роль у житті сільських жителів [11].

Національна символіка. Державними символами Словацької Республіки є державний герб, державний прапор, державна печатка і державний гімн. Їх опис і порядок користування встановлюються Законом Національної Ради Словацької Республіки № 63 від 18 лютого 1993 р.

Державний герб Словацької Республіки

Червоний ранньоготичний щит із зображенням на ньому подвійного срібного хреста, піднятого на підвищену середню вершину синього трипагорба.

Державний прапор

Прямокутне полотнище, що складається з трьох рівних за шириною горизонтально розташованих смуг: верхньої - білого кольору, середньої - синього і



нижньої - червоного. На передній половині полотнища на однаковій відстані від верхнього, переднього та нижнього країв прапора зображений Державний герб Словацької Республіки, висота якого дорівнює половині ширини полотнища прапора.



Державна печатка. Кругла, діаметром 45 мм. У центрі зображено Державний герб, навколо якого по колу розміщений напис "Словацька Республіка". В нижній частині кола з написом зображений липовий листок. Державною печаткою користуються на оригіналах листів.

Державний гімн. Два перших куплети пісні "Над Татрами блискавка блискає" ("Nad Tatrou sa blýska") [25].

Членство у міжнародних організаціях. Словацька Республіка є членом Світової організації торгівлі (СОТ), Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Міжнародного валютного фонду (МВФ), Організації Об'єднаних Націй (ООН), Міжнародної Федерації Червоного Хреста (МФЧХ), Ради Європи (РЄ-1993), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Європейського Союзу (ЄС-2004), Північноатлантичного Альянсу (НАТО-2004) [7].

2. Територіальні рівні державного управління

Адміністративно територія Словаччини поділяється на адміністративні одиниці (словац. *správne jednotky/celky*):

- 8 країв (словац. *kraj*)
 1. Банськобистріцький край.
 2. Братиславський край.
 3. Жилінський край.
 4. Кошицький край.
 5. Нітранський край.
 6. Пряшівський край.
 7. Тренчинський край.
 8. Трнавський край.
- 79 округів (словац. *okres*) (районів).

Крім того, Словаччина поділяється на територіальні самоврядні одиниці (словац. *územní samosprávne jednotky*):

- 8 самоврядних країв (словац. *Samosprávne kraje, Vyppie územní (samosprávne) celky, VU(S)C*) - їх межі збігаються з межами країв;
- населені пункти (словац. загальне поняття: *obce*) - села та міста.

Територія краю - адміністративної одиниці є водночас територіальною самоврядною одиницею - самоврядним краєм і поділяється на населені пункти (села та міста) [13].

2.1. Загальнодержавний рівень

Словаччина є унітарною державою та парламентською республікою з досить широкими повноваженнями президента. Згідно з Конституцією Словацької Республіки влада поділяється на законодавчу, виконавчу і судову гілки.

Глава держави - президент, який представляє державу у внутрішніх і зовнішніх відносинах, обирається шляхом загальних і прямих виборів на термін 5 років.

Законодавчу владу представляє парламент - Національна рада Словацької Республіки (словац. *Národná rada Slovenskej republiky*) - законотворчий орган, до складу якого входять 150 депутатів, які обираються на парламентських виборах на 4 роки.

Найвищим органом виконавчої влади є Уряд Словаччини, який формується з коаліції в парламенті. На чолі Уряду стоїть Прем'єр-міністр Словаччини (словац. *predseda vlády*), крім того, до складу Уряду входять 14 міністрів, з яких один є водночас Першим віце-прем'єр-міністром (словац. *1. podpredseda vlády*), а три - віце-прем'єр-міністри (словац. *podpredseda vlády*).

Судову владу здійснюють органи судової системи держави, представлені судами загальної юрисдикції та іншими судами. Найвищим судом загальної юрисдикції є Верховний суд

Словацької Республіки (словац. *Najvyšší súd Slovenskej republiky*), на нижчих рівнях перебувають окружні та крайські суди, організовані на основі адміністративно-територіального поділу та принципу ефективності (не у всіх окружних центрах є окружні суди). До системи судів загальної юрисдикції не входить Конституційний суд, Спеціальний суд та військові суди [29].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

З 1 січня 2002 р. почала діяти нова система територіального державного устрою, яка передбачала існування низової ланки самоврядування, - муніципалітетів і другої ланки - адміністративних областей. Відповідні поправки були внесені і до Конституції, в якій адміністративна область стала називатися "Територіальною одиницею більш високого рівня". При цьому в рамках самоврядування не існує підлеглих населених пунктів обласному рівню.

Конституція Словаччини містить низку статей (ст. 64-71), у яких викладено основи місцевого самоврядування. Обидва рівні самоврядування в Словаччині - область і населений пункт - є самостійними самоуправлінськими і адміністративними одиницями, юридичними особами з власним майном і фінансовими коштами. Обов'язки на них можуть бути покладені тільки відповідно до приписів закону. При цьому їм може бути доручено (делеговано) виконання окремих завдань держави на умовах, визначених у Конституції і законах.

Структура муніципаліту:

- староста (мер), якому підпорядковується адміністрація і міліція населеного пункту;
- громадське представництво.

Представництво муніципалітету становлять його депутати. Депутати обираються на чотирирічний термін жителями села, що постійно проживають на його території. Вибори депутатів здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням.

Староста муніципалітету обирається жителями, що постійно проживають на його території, на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням на чотирирічний термін. Староста муніципалітету є виконавчим органом муніципалітету; він здійснює управління муніципалітетом і представляє його зовні.

Самоврядування населених пунктів у Словаччині однорівневе. Виняток становлять два найбільш великих словацьких міста - столиця країни Братислава і друге за величиною місто Кошице. У цих містах сформована дворівнева система місцевого самоврядування - мерія і міські частини (райони). Відповідні особливості організації місцевого самоврядування закріплені на законодавчому рівні (законами "Про столицю Словацької Республіки місто Братислава" і "Про місто Кошице") і підтверджені статутами обох міст.

Повноваження органів місцевого самоврядування умовно можуть бути розділені на дві групи. Першу групу становлять так звані первинні компетенції самоуправління (або власні повноваження): місцеві комунікації, громадський транспорт, житло, водопостачання, каналізація, прибирання територій і утилізація сміття, озеленення, охорона довкілля, дошкільні та інші освітні установи (музичні школи, школи мистецтв), деякі категорії соціальних установ, поліклініки і окремі категорії лікарень, місцеві установи культури, місцева міліція, збирання місцевих податків і зборів і деякі інші. Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати підприємницьку діяльність у рамках, установлених законодавством.

Другу групу становлять делеговані повноваження, тобто компетенції у сфері державного управління, які з позиції державних інтересів можуть ефективніше виконувати органи місцевого самоврядування. Держава делегує відповідні повноваження місцевому самоврядуванню, проте при цьому несе відповідальність за якість послуг, що надаються, управління делегованими службами, а також за їх фінансування. Органи місцевого самоврядування виконують делеговані повноваження від імені держави. Найчастіше органам місцевого самоврядування делегуються окремі повноваження у сфері освіти, з реєстрації актів цивільного стану, видачі дозволів на будівництво і т. ін.

Передача органам місцевого самоврядування низки повноважень державного управління і виділення фінансових ресурсів на здійснення ними делегованих повноважень впливає на організацію системи фінансового контролю на муніципальному рівні. Якщо фінансовий контроль за діяльністю муніципалітетів у частині виконання власних повноважень здійснює головний кон-

тролер самоврядування населеного пункту, що обирається показним органом муніципалітету на шестирічний термін, то фінансовий контроль за реалізацією делегованих повноважень здійснюють "зовнішні" органи фінансового контролю: спеціалізований орган державного фінансового контролю - Вище контрольне управління (Najvyšší kontrolní úrad), а також органи виконавчої влади, наділені відповідними контрольними повноваженнями, - Уряд і Міністерство фінансів.

Органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження як самостійно, так і в співпраці з приватним сектором. Розвивається також кооперація з іншими муніципалітетами, здійснювана у формі створення спільних місцевих адміністрацій, укладення договорів і програм співпраці між різними муніципалітетами.

Конституція Словаччини (ст. 65) установлює, що муніципалітети фінансують свою діяльність з власних прибутків, а також за рахунок державних дотацій.

Компетенція територіальних одиниць більш високого рівня також може бути представлена як сукупність первинних самоуправлінських (власних) компетенцій і повноважень, делегованих областям державними органами. До власних повноважень областей належать питання територіального планування і регіонального розвитку, діяльність середніх навчальних закладів і деяких типів соціальних установ (будинки пенсіонерів, соціальні служби для дітей, дитячі будинки, кризові центри і т. ін.) і установ культури (бібліотек, музеїв і галерей), ліцензування лікарської практики тощо. Делегуватися можуть повноваження державних органів у сфері освіти, охорони здоров'я, транспорту і т. ін.

Органами територіальної одиниці більш високого рівня є:

- представництва територіальної одиниці більш високого рівня;
- голова територіальної одиниці більш високого рівня.

До складу представництв також входять депутати. Порядок їх обрання такий самий, як і в муніципалітети. Те саме стосується і порядку обрання та повноважень голови [30].

3. Функції держави і державне управління

Словацька Республіка як самостійна держава з'явилася в 1993 р. Згідно з Конституцією вона є унітарною державою з однопалатним парламентом. Словаччина розбудовує одну з найбільш децентралізованих систем публічного адміністрування. Визначальною рисою такої моделі є відокремлені від державної влади фінансово-потужні органи місцевого самоврядування з широким переліком повноважень та значним обсягом відповідальності за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У вересні 1990 р. Словацька Національна Рада прийняла Закон про організацію населених пунктів № 369/1990, за яким було відновлено місцеве самоуправління на рівні населених пунктів, визначено їх повноваження та сформовано фінансову базу. Міста та села у Словаччині на той час вже були значною мірою незалежними від центральних органів. Скасувавши області (державна адміністрація) під час перехідного етапу (1990-1996), Словаччина перейшла від трирівневої (область, район, населений пункт) до дворівневого управління. Органи 2-го рівня державної адміністрації залишилися у незмінному вигляді та кількості - 38 районів, що залишилися з попередньої системи, а для органів 1-го рівня, який до того часу формувався з населених пунктів, була створена нова структура державної адміністрації - територіальні одиниці, загальна кількість яких становила 121.

У 1996 р. була проведена часткова адміністративна реформа, у рамках якої з попередніх трьох областей було створено 8 сучасних одиниць [4]. У цьому контексті важливим є те, що в процесі реформи окремо розглядався територіальний розподіл та окремо - структура державного управління. Після цієї реформи, однак, над органами місцевого самоврядування перевагу мала державна адміністрація (так, на рівні областей були знову створені обласні державні адміністрації).

Ця ситуація змінилася у 1990-2000 рр., коли уряд СР прийняв рішення про широку реформу державного управління. Це було здійснено через Стратегію реформи державного управління СР, яку уряд прийняв у 1999 р., та Концепцію децентралізації та модернізації державного управління СР (уряд її прийняв у 2000 р.).

У 1998 р. уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, яка базується на трьох складових:

I. Територіальна реформа. В результаті її реалізації було створено другий рівень місцевого самоврядування (так звані вищі територіальні одиниці - обласне самоврядування), завдяки якому розв'язуються спільні проблеми та реалізуються спільні інтереси громад і європейського суспільства.

II. Адміністративна реформа, яка полягала в удосконаленні системи органів влади та механізмів їх формування.

III. Децентралізація публічного адміністрування, яка включає передачу повноважень та відповідальності на рівень місцевого самоврядування.

Словаччиною була обрана так звана "роздільна модель" державного управління, організована на трьох рівнях: громада - обласне самоуправління - держава. Ключовим принципом побудови такої моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їх фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень і відповідальності.

Після завершення адміністративно-територіальної реформи у 2002 р., в результаті якої було збережено близько 3 тис. населених пунктів (міст та сіл) і створено 8 областей із власним самоврядуванням, у 2004 р. з центрального рівня на рівень місцевого самоврядування були передані близько 400 повноважень.

Система публічного адміністрування в Словаччині розподілена таким чином.

а) Державна влада

Як уже зазначалося, державна влада в Словаччині класично поділена на три гілки - законодавчу, виконавчу та судову. Уряд країни максимально відмежований від справ місцевого самоврядування. На рівні країв у Словаччині відсутні консолідовані державні адміністрації (на зразок українських обласних та державних адміністрацій): на цьому рівні функціонують лише департаменти окремих органів виконавчої влади (міністерств, агентств, тощо), які створюються в разі необхідності. Модель децентралізованих державних адміністрацій надає тільки обмежену можливість адміністративного впливу держави на соціально-економічні процеси в краях та на нижчих щаблях місцевого самоврядування.

До ключових функцій, які залишилися у центрального уряду, належать:

- макроекономічна політика;
- валютна політика;
- митниця;
- податкова служба;
- вища освіта;
- внутрішня безпека;
- оборона;
- пожежна безпека;
- судова система;
- транснаціональні магістралі (автобани та дороги першого класу);
- аеропорти;
- охорона навколишнього середовища.

б) Органи місцевого самоврядування (муніципалітети)

Муніципалітети є юридичними особами, які володіють майном та землею, мають власний бюджет, який робить їх фінансово незалежним від уряду, можуть займатися підприємницькою діяльністю, справляють місцеві податки та збори, беруть участь у міжнародному та транскордонному співробітництві.

Фактично саме муніципалітети здійснюють управління соціально-економічними процесами відповідного населеного пункту і несуть повну відповідальність за стан справ у ньому.

Функції органів місцевого самоврядування розподіляються на власні і ті, що делеговані їм державною владою. До власних функцій відносять:

- місцеві комунікації;
- міський транспорт;
- житло;

- справляння місцевих податків та зборів;
- водоканал та водовід;
- місцеву поліцію;
- поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні;
- культурні заклади;
- дошкільні по позашкільні заклади;
- комунальні відходи;
- озеленення та догляд за чистотою довкілля;
- розвиток населеного пункту.

Крім власних функцій, органи місцевого самоврядування здійснюють реалізацію повноважень, делегованих державою. До них належать:

- реєстрація актів громадянського стану;
- надання дозволу на будівництво;
- початкова освіта та частина повноважень у галузі середньої освіти.

в) Органи місцевого самоврядування вищого рівня

Органи місцевого самоврядування вищого рівня також є юридичними особами, мають власний бюджет, володіють майном та землею, можуть займатися комерційною діяльністю. Вони є незалежними у своїй діяльності від державної влади і муніципалітетів.

Як і органи місцевого самоврядування, краї мають власні та делеговані функції.

До перших відносять:

- автомобільні дороги другого та третього класу;
- міжміський транспорт;
- територіальне планування та розвиток;
- середні навчальні заклади;
- лікарні;
- окремі заклади соціальних послуг (будинки пенсіонерів, соціальні служби для дітей, кризові центри, дитячі будинки);
- заклади культури (галереї, театри, музеї);
- регуляторну діяльність (ліценції аптек для лікарів тощо).

До делегованих функцій належить частина функцій:

- у сфері охорони здоров'я;
- у сфері освіти (зклади професійної освіти);
- у сфері національного дорожнього господарства.

Органи місцевого самоуправління вищого рівня проводять загальну політику розвитку регіону. Вони можуть виступати партнером окремих муніципалітетів у рамках перспективних проектів (будівництво технопарків, створення спільних підприємств тощо).

На думку словацьких експертів, така модель публічного адміністрування на практиці є досить ефективною [21].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Законодавча влада належить однопалатному парламенту - Національній раді Словацької Республіки (Narodna rada Slovenske Republiky).

Національна рада Словацької Республіки є єдиним конституційним і законодавчим органом країни.

Національна рада Словацької Республіки складається із 150 депутатів, які обираються на чотири роки на загальних, рівних, прямих виборах шляхом таємного голосування. Депутати є представниками громадян. Депутатом може бути обраний громадянин Словацької Республіки, що має виборче право, досягнув 21 року та постійно проживає на території Словацької Республіки.

На засіданні Національної ради Словацької Республіки депутат, що вперше бере участь у його роботі, складає присягу. Відмова від присяги або присяга з обмовкою призводить до втрати мандата.

Дійсність виборів депутатів перевіряється Національною радою Словацької Республіки.

Функція депутата несумісна із здійсненням функцій судді, прокурора, громадського захисника прав, військовослужбовця і члена збройного корпусу.

За голосування в Національній раді Словацької Республіки або в її комітетах депутат не може бути підданий переслідуванню, у тому числі і після припинення його мандата. За висловлювання при здійсненні функцій депутата в Національній раді Словацької Республіки або в його органі депутата не можна переслідувати в карному порядку, в тому числі і після припинення його мандата. Депутат підлягає дисциплінарній правомочності Національної ради Словацької Республіки. Це не поширюється на цивільно-правову відповідальність депутата. Депутат не може бути підданий карному або дисциплінарному переслідуванню, а також заарештований без згоди Національної ради Словацької Республіки. Якщо Національна рада Словацької Республіки не дає згоди, карне переслідування або арешт депутата у період дії депутатського мандата виключається. У цьому разі подальше обмеження терміну дії мандата має бути припинено. Якщо депутат був захоплений і затриманий при скоєнні злочину, відповідний орган зобов'язаний негайно повідомити про це голову Національної ради Словацької Республіки. Якщо комітет з мандатів та імунітету Національної ради Словацької Республіки не дає згоди на затримання, депутат повинен бути негайно звільнений.

Депутат, у тому числі і після припинення свого мандата, може відмовитися свідчити про факти, які стали йому відомі під час виконання його функцій.

Депутат може внести інтерпеляцію Уряду Словацької Республіки, членові Уряду Словацької Республіки або керівникові іншого центрального органу державної адміністрації з питань їх компетенції. Депутат повинен отримати відповідь у строк до 30 днів. Після отримання відповіді на інтерпеляцію в Національній раді Словацької Республіки проводиться обговорення, яке може бути пов'язане з голосуванням про довіру.

Депутат може відмовитися від свого мандата шляхом особистої заяви на засіданні Національної ради Словацької Республіки. Якщо цій дії перешкоджають серйозні обставини, то він може заявити про це письмово голові Національної ради Словацької Республіки; у такому разі мандат припиняється в день вручення депутатом письмової заяви про відмову від мандата голові Національної ради Словацької Республіки.

Мандат депутата припиняється:

- a) після закінчення терміну легіслатури;
- b) у результаті відмови від мандата;
- c) у зв'язку з втратою права обиратися;
- d) у результаті розпуску Національної ради Словацької Республіки;
- e) у зв'язку з виникненням несумісності;
- f) у день набуття чинності вироку, яким депутат був засуджений за умисний злочин або інший злочин і суд не прийняв рішення про умовне виконання покарання у вигляді позбавлення волі.

Національна рада Словацької Республіки перебуває на сесії постійно.

Установчі збори Національної ради Словацької Республіки скликає Президент Словацької Республіки, з тим щоб вони відбулися не пізніше ніж через 30 днів після оприлюднення результатів виборів. Якщо Президент цього не зробить, Національна рада Словацької Республіки збереться на 30-й день після оприлюднення результатів виборів.

Національна рада Словацької Республіки може своєю постановою перервати сесію. Тривалість перерви не повинна перевищувати 4 місяці на рік. Під час перерви сесії голова, заступники голови і комітети Національної ради Словацької Республіки здійснюють свою компетенцію.

Під час закриття сесії голова Національної Ради Словацької Республіки може скликати засідання Національної ради Словацької Республіки раніше за встановлений термін. Він чинить так завжди на вимогу Уряду Словацької Республіки або не менш ніж однієї п'ятої депутатів.

Сесія Національної ради Словацької Республіки завершується після закінчення терміну повноважень або його розпуску.

Засідання Національної ради Словацької Республіки скликає її голова. Голова Національної ради Словацької Республіки скликає засідання Національної ради Словацької Республіки також на вимогу не менш ніж однієї п'ятої депутатів. У цьому разі він скликає засідання в строк до семи днів. Засідання Національної ради Словацької Республіки є відкритими. Закриті засідання можуть проводитися тільки у випадках, установлених законом, а також за постановою Національної ради Словацької Республіки, прийнятій більшістю не менше від трьох п'ятих голосів від загальної чисельності депутатів.

Національна рада Словацької Республіки правомочна приймати рішення, якщо присутня більше ніж половина від загальної чисельності депутатів. Для ухвалення рішення Національної ради Словацької Республіки потрібна згода більше від половини присутніх депутатів, якщо інше не встановлене Конституцією.

Для прийняття Конституції, внесення в неї змін, ухвалення конституційного закону, вираження згоди з міжнародним договором, прийняття постанови про народне голосування з питання про відкликання Президента Словацької Республіки, на внесення звинувачення на адресу Президента і на оголошення війни іншій державі потрібна згода не менше ніж три п'ятих від загальної чисельності депутатів.

На вимогу Національної ради Словацької Республіки або її органу члени Уряду Словацької Республіки або керівник іншого органу державної адміністрації зобов'язані взяти участь у її засіданні або в засіданні її органу.

До сфери компетенції Національної ради Словацької Республіки, зокрема, належать:

- a) прийняття Конституції, конституційних та інших законів і контроль за їх дотриманням;
- b) затвердження конституційним законом договору про вступ Словацької Республіки до державного союзу з іншими державами і рішення про розірвання такого договору;
- c) ухвалення рішення за пропозицією про призначення референдуму;
- d) вираження згоди на ратифікацію міжнародних договорів про права людини і основні свободи, міжнародних політичних договорів, міжнародних договорів військового характеру, міжнародних договорів, на підставі яких виникає членство Словацької Республіки в міжнародних організаціях, міжнародних господарських договорів загального характеру, міжнародних договорів, для здійснення яких потрібний закон, а також міжнародних договорів, які безпосередньо обґрунтовують права або обов'язки фізичних або юридичних осіб;
- e) створення міністерств та інших державних органів;
- g) затвердження державного бюджету, контроль за його виконанням і затвердження державного звіту про його виконання;
- h) обговорення основних питань внутрішньої, міжнародної, економічної, соціальної та іншої політики;
- i) обрання і відкликання голови і заступника голови Верховного контрольного управління Словацької Республіки і трьох членів Судової ради Словацької Республіки;
- j) прийняття рішення про оголошення війни у разі нападу на Словацьку Республіку або в разі необхідності виконання зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів про спільну оборону від нападу і після закінчення війни - про укладення миру;
- k) вираження згоди на відправку збройних сил за межі території Словацької Республіки;
- l) вираження згоди на присутність іноземних збройних сил на території Словацької Республіки.

Проект закону можуть внести комітети Національної ради Словацької Республіки, депутати і Уряд Словацької Республіки. Якщо Президент Словацької Республіки поверне закон із зауваженнями, Національна рада Словацької Республіки повторно обговорить закон і в разі схвалення ним закону останній має бути оприлюднений. Закон підписує Президент Словацької Республіки, голова Національної ради Словацької Республіки і голова Уряду Словацької Республіки. Якщо Національна рада Словацької Республіки після повторного обговорення схвалить закон всупереч зауваженням Президента Словацької Республіки і Президент Словацької Республіки закон не підпише, останній оприлюдниться без підпису Президента Словацької Республіки. Закон набуває чинності в день оприлюднення.

Пропозицію про вираження недовіри Уряду Словацької Республіки або його членові Національна рада Словацької Республіки обговорює на вимогу не менш ніж однієї п'ятої депутатів. Для вираження недовіри Уряду Словацької Республіки або його членові потрібна згода більше ніж половини від загальної чисельності депутатів.

Голова Національної ради Словацької Республіки обирається і відкликається Національною радою Словацької Республіки таємним голосуванням більшістю половини голосів від загальної чисельності депутатів. Голова відповідальний тільки перед Національною радою Словацької Республіки.

Голова Національної ради Словацької Республіки:

- a) скликає засідання Національної ради Словацької Республіки і керує ними;
- b) підписує Конституцію, конституційні закони і закони;
- c) приймає присягу депутатів Національної ради Словацької Республіки;
- d) призначає вибори в Національну раду Словацької Республіки, вибори Президента Словацької Республіки і вибори в органи територіального самоврядування;
- e) призначає народне голосування з питання про відкликання Президента Словацької Республіки;
- f) виконує інші завдання, якщо це встановлюється законом.

Голова Національної ради Словацької Республіки продовжує виконувати свої функції і після закінчення терміну повноважень до обрання Національною радою Словацької Республіки нового голови.

Голову Національної ради Словацької Республіки заміщають заступники голови. Вони обираються і відкликаються Національною радою Словацької Республіки таємним голосуванням більшістю, що становить більше ніж половину голосів від загальної чисельності депутатів. Заступник голови Національної ради Словацької Республіки несе відповідальність перед Національною радою Словацької Республіки.

Діяльністю Національної ради Словацької Республіки керують і її організують голова і заступники голови Національної ради Словацької Республіки.

Національна рада Словацької Республіки утворює з числа депутатів комітети як свої ініціативні і контрольні органи; їх голови обираються таємним голосуванням [23].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Виконавчим органом влади в Словацькій Республіці є уряд. Згідно з Конституцією члени уряду не можуть одночасно бути депутатами парламенту. Нинішній уряд сформовано 9 липня 2010 р., затверджено 10 серпня 2010 р. Уряд коаліційний. До його складу входять: Словацька демократична і християнська унія - Демократична партія (СДХУ - ДП), Християнсько-демократичний рух, "Свобода і солідарність", "Міст".

Уряд колегіально вирішує такі питання:

- a) про проекти законів;
- b) про постанови Уряду;
- c) про програму Уряду і її виконання;
- d) про принципи заходи щодо забезпечення економічної і соціальної політики Словацької Республіки;
- e) про проекти державного бюджету і державного звіту стосовно його виконання;
- f) про міжнародні договори Словацької Республіки;
- g) про згоду з передачею укладення міжнародних договорів його окремим членам;
- h) про внесення до Конституційного суду Словацької Республіки проекту рішення щодо відповідності укладеного міжнародного договору, для якої потрібна згода Національної ради Словацької Республіки, Конституції і конституційному закону;
- i) про принципові питання внутрішньої і зовнішньої політики;
- j) про винесення проекту закону або іншого важливого акта на публічну дискусію;
- k) про вотум довіри;
- l) про оголошення амністії у справах стосовно провини;
- m) про призначення і відкликання інших державних функціонерів у випадках, установлених законом, і трьох членів Судової ради Словацької Республіки;
- p) про пропозицію щодо оголошення воєнного стану, оголошення мобілізації збройних сил, про оголошення надзвичайного стану і пропозицію щодо їх закінчення;
- o) про направлення збройних сил за межі території Словацької Республіки з метою надання гуманітарної допомоги, проведення військових навчань або мирних спостережливих місій, про згоду на присутність іноземних збройних сил на території Словацької Республіки з метою надання гуманітарної допомоги, військових навчань або мирних спостережливих місій, про згоду з проходом іноземних збройних сил через територію Словацької Республіки;

р) про направлення збройних сил за межі території Словацької Республіки, якщо йдеться про виконання зобов'язань по міжнародних договорах щодо спільної оборони від нападу, на термін не більше ніж 60 днів; про таке рішення Уряд невідкладно інформує Національну раду Словацької Республіки;

г) про інші питання, якщо це встановить закон.

На виконання закону і в його межах Уряд може видавати розпорядження. Розпорядження Уряду підписує голова Уряду. Розпорядження Уряду має бути оприлюднене в порядку, встановленому законом.

Уряд має право оголошувати амністію у справах про провину [23].

5.1. Глава держави і державне управління

Главою Словацької Республіки є Президент. Президент представляє Словацьку Республіку у зовнішніх зносинах і в межах держави і своїми рішеннями забезпечує належне функціонування конституційних органів. Президент виконує свої функції згідно зі своєю совістю і переконаннями і не пов'язаний ніякими вказівками.

Президент обирається громадянами Словацької Республіки прямими виборами при таємному голосуванні строком на п'ять років. Право обирати Президента мають громадяни, що мають право обирати депутатів Національної ради Словацької Республіки.

Пропозиції щодо кандидата в Президенти вносять не менше як 15 депутатів Національної ради Словацької Республіки або громадяни, що мають право обирати депутатів Національної ради Словацької Республіки на основі петиції, підписаної не менше ніж 15 тис. громадян. Пропозиції про кандидатів подаються голові Національної ради Словацької Республіки не пізніше, ніж за 21 день з дня призначення виборів.

Президентом стає кандидат, який отримав більше від половини дійсних голосів виборців. Якщо жоден з кандидатів не отримає необхідної більшості голосів виборців, то в строк до 14 днів проводиться другий тур виборів. На другий тур виборів допускаються два кандидати, що отримали найбільшу кількість дійсних голосів. У другому турі виборів вважається обраним кандидат, що отримав найбільшу кількість дійсних голосів виборців, що беруть участь у виборах.

Якщо один з двох кандидатів, що отримали в першому турі виборів більшість дійсних голосів, втратить право обиратися Президентом перед другим туром виборів або якщо він відмовиться виставляти свою кандидатуру, то на другий тур виборів допускається кандидат, який у першому турі виборів отримав наступну найбільшу кількість дійсних голосів. Якщо на другий тур виборів залишиться один кандидат, другий тур виборів не проводиться і голова Національної ради Словацької Республіки призначає в строк до семи днів нові вибори з тим щоб вони були проведені в строк до 60 днів з моменту їх призначення.

Якщо на пост Президента претендує тільки один кандидат, голосування проводиться тільки по його кандидатурі; Президент вважається обраним, якщо кандидат отримає більше від половини дійсних голосів виборців, що беруть участь у виборах.

Обраний кандидат бере на себе функції Президента шляхом складання присяги перед Національною радою Словацької Республіки голові Конституційного суду Словацької Республіки опівдні того дня, коли має закінчитися термін повноважень попереднього Президента.

Якщо термін повноважень Президента закінчився достроково, обраний кандидат складає присягу і бере на себе функції Президента опівдні дня, що йде за днем, коли були оприлюднені результати виборів.

Про конституційність та законність виборів Президента рішення приймає Конституційний суд Словацької Республіки.

Президент:

а) представляє Словацьку Республіку зовні, веде переговори і ратифікує міжнародні договори. Укладення міжнародних договорів він може покласти на Уряд Словацької Республіки або з відома Уряду - на окремих його членів;

б) може внести до Конституційного суду Словацької Республіки проект рішення про відповідність укладеного міжнародного договору, для якої потрібна згода Національної ради Словацької Республіки, Конституції або конституційного закону;

- с) приймає, уповноважує і відкликає керівників дипломатичних місій;
- д) скликає засновницьке засідання Національної ради Словацької Республіки;
- е) може розпустити Національну раду Словацької Республіки, якщо остання протягом шести місяців з моменту призначення Уряду Словацької Республіки не схвалила його програмну заяву, якщо Національна рада Словацької Республіки протягом трьох місяців не прийняла постанову про урядовий проект закону, з яким Уряд пов'язує вираження довіри, якщо Національна рада Словацької Республіки більш ніж три місяці не була здатна приймати рішення, хоча його сесія не була перервана і хоча він в цей період був повторно скликаний на засідання, або якщо сесія Національної ради Словацької Республіки була перервана на більш тривалий час, ніж дозволяє Конституція. Це право Президент не може здійснити в останні шість місяців строку своїх повноважень, у період війни, воєнного або надзвичайного стану. Президент розпускає Національну раду Словацької Республіки у разі, якщо народним голосуванням з питання про відгук Президента він не був відкликаний;
- ф) підписує закони;
- г) призначає і відкликає голову і членів Уряду Словацької Республіки, уповноважує їх керувати міністерствами і приймає їх відставку; відкликає голову і членів Уряду;
- h) призначає і відкликає керівників центральних органів, вищих державних функціонерів вищого рівня та інших функціонерів у випадках, установлених законом; призначає і відкликає ректорів вищих навчальних закладів, призначає професорів вищих навчальних закладів, надає генеральські звання;
- і) видає нагороди, якщо не уповноважить на це інший орган;
- j) звільняє від покарання і пом'якшує покарання, призначене судами по кримінальних справах, знімає судимість у формі індивідуального помилування або амністії;
- к) є головнокомандувачем збройними силами;
- l) оголошує війну на основі рішення Національної ради Словацької Республіки, якщо Словацька Республіка піддалася нападу або якщо це впливає із зобов'язань по міжнародних договорах про спільну оборону від нападу, укладає мир;
- т) може за пропозицією Уряду Словацької Республіки віддати наказ про мобілізацію збройних сил, оголосити воєнний або надзвичайний стан і про їх закінчення;
- п) оголошує про призначення референдуму;
- о) може повернути в Національну раду Словацької Республіки закон зі своїми зауваженнями протягом 15 днів з дня отримання схваленого Національною радою закону;
- р) подає Національній раді Словацької Республіки доповіді про становище Словацької Республіки і про важливі політичні питання;
- г) має право вимагати від Уряду Словацької Республіки і його членів інформацію, необхідну для виконання своїх завдань;
- с) призначає і відкликає суддів Конституційного суду Словацької Республіки, голову і заступника голови Конституційного суду Словацької Республіки та приймає присягу суддів Конституційного суду Словацької Республіки і генерального прокурора;
- т) призначає і відкликає суддів, голову і заступника голови Верховного суду Словацької Республіки, генерального прокурора і трьох членів Судової ради Словацької Республіки, приймає присягу суддів.

Президентом можна обрати будь-якого громадянина Словацької Республіки, що має право бути обраним депутатом Національної ради Словацької Республіки, який досяг на день виборів віку 40 років.

Одна і та сама особа може бути обрана Президентом не більше ніж на два терміни підряд.

Вибори Президента призначає голова Національної ради Словацької Республіки, з тим щоб перший тур виборів був проведений не пізніше ніж за 60 днів до закінчення терміну повноважень чинного Президента. Якщо пост Президента звільниться до закінчення терміну повноважень, голова Національної ради Словацької Республіки призначає вибори Президента протягом семи днів, з тим щоб перший тур виборів був проведений не пізніше ніж протягом 60 днів з дня призначення виборів Президента.

Якщо Президентом буде обраний депутат Національної ради Словацької Республіки, член Уряду Словацької Республіки, суддя, прокурор, військовослужбовець збройних сил, службо-

вещь збройного корпусу, член Верховного контрольного управління Словацької Республіки, то з дня обрання він припиняє виконання своїх колишніх функцій.

Президент не може виконувати іншу оплачувану функцію, працювати за іншою професією або займатися підприємницькою діяльністю, а також бути членом органу юридичної особи, що здійснює підприємницьку діяльність.

Президент може відмовитися від своєї функції у будь-який момент; термін його повноважень закінчиться в день подачі голові Конституційного суду Словацької Республіки письмової заяви про це.

Голова Конституційного суду Словацької Республіки інформує письмово голову Національної ради Словацької Республіки про відмову Президента від виконання своїх функцій.

Президент складає перед Національною радою Словацької Республіки голові Конституційного суду Словацької Республіки присягу. Відмова від присяги або присяга з обмовкою тягне за собою недійсність виборів Президента.

Якщо Президент не обраний або якщо пост Президента звільнився і новий Президент ще не обраний, або якщо новий Президент був обраний, але ще не склав присягу, або якщо Президент не може виконувати свої функції через серйозні причини повноваження Президента покладаються на Уряд Словацької Республіки. Уряд може уповноважити в цей період свого голову виконувати деяку правомочність Президента. На голову Уряду в цей період покладається функція головнокомандувача збройними силами. Повноваження Президента покладаються в цей період на голову Національної ради Словацької Республіки.

Якщо Президент не може здійснювати свою функцію більше ніж шість місяців, Конституційний суд Словацької Республіки оголошує, що пост Президента звільнився. В день такого оголошення закінчиться термін повноважень цього Президента.

Президента можна до закінчення терміну повноважень відкликати з його поста народним голосуванням. На основі постанови Національної ради Словацької Республіки, прийнятої не менше ніж трьома п'ятими від голосів усіх депутатів Національної ради Словацької Республіки, в строк до 30 днів з моменту його прийняття голова Національної ради Словацької Республіки оголошує про призначення народного голосування про відкликання Президента, з тим щоб народне голосування проводилося в строк до 60 днів з моменту його призначення.

Президент вважається відкликаним, якщо за це на народному голосуванні проголосувала більше від половини усіх виборців.

Якщо Президент не був відкликаний народним голосуванням, він розпускає Національну раду Словацької Республіки в строк до 30 днів з моменту оприлюднення результатів народного голосування. В цьому разі у Президента починається новий термін повноважень. Голова Національної ради Словацької Республіки призначає вибори в Національну раду Словацької Республіки протягом семи днів з моменту його розпуску.

Президента можна переслідувати тільки за умисне порушення Конституції або за зраду Батьківщині. Рішення про внесення звинувачення проти Президента приймається Національною радою Словацької Республіки більшістю в три п'ятих голосів усіх депутатів. Національна рада Словацької Республіки вносить звинувачення до Конституційного суду Словацької Республіки, який приймає по ньому рішення на пленумі. Звинувачувальне рішення Конституційного суду Словацької Республіки означає втрату функції Президента і здатності знову виконувати цю функцію [23].

5.2. Уряд і державне управління

Уряд Словацької Республіки складається з голови, заступників голови і міністрів.

Виконання функцій члена Уряду несумісне із здійсненням депутатського мандата, виконанням функцій в іншому органі публічної влади, з перебуванням на державній службі, з трудовим правовідношенням або подібним трудовим відношенням, з підприємницькою діяльністю, з членством у керівному або контрольному органі юридичної особи, яка здійснює підприємницьку діяльність, або з іншою господарською діяльністю або діяльністю, що приносить дохід, крім управління власним майном і науковою, педагогічною, літературною діяльністю або діяльністю у сфері мистецтва.

Голова Уряду призначається і звільняється Президентом Словацької Республіки. Головою Уряду може бути призначений будь-який громадянин Словацької Республіки, який відповідає вимогам, що ставляться для обрання в Національну раду Словацької Республіки.

За пропозицією голови Уряду Президент Словацької Республіки призначає і відкликає членів Уряду і уповноважує їх керувати міністерствами. Заступником голови Уряду і міністром може бути призначений громадянин, який може обиратися депутатом Національної ради Словацької Республіки.

Члени Уряду складають Президентові Словацької Республіки присягу.

Уряд зобов'язаний у строк до 30 днів після свого призначення з'явитися перед Національною радою Словацької Республіки, запропонувати йому свою програму і просити його про вираження довіри.

Уряд за здійснення своїх функцій відповідальний перед Національною радою Словацької Республіки. Національна рада Словацької Республіки може в будь-який час виразити йому недовіру. Уряд може в будь-який час просити Національну раду Словацької Республіки про вираження довіри.

Уряд може ініціювати голосування щодо законопроекту або з іншого питання, а також про вотум довіри.

Якщо Національна рада Словацької Республіки виразить недовіру Уряду або відхилить його пропозицію про вираження довіри, Президент Словацької Республіки відкликає Уряд. Якщо Президент Словацької Республіки приймає відставку Уряду, він доручає Уряду здійснювати його функції до призначення нового Уряду.

Член Уряду за здійснення своїх функцій несе відповідальність перед Національною радою Словацької Республіки. Член Уряду може подати заяву про відставку Президентові Словацької Республіки.

Національна рада Словацької Республіки може виразити недовіру окремому членові Уряду; в цьому разі Президент Словацької Республіки відкликає члена Уряду. Пропозицію про відкликання члена Уряду може внести Президентові Словацької Республіки і голова Уряду.

Якщо голова Уряду подає у відставку, то у відставку подає і Уряд у цілому. Якщо Національна рада Словацької Республіки виразить недовіру голові Уряду, Президент Словацької Республіки відкликає його. Відкликання голови Уряду тягне за собою відставку всього Уряду. Якщо Президент Словацької Республіки прийме відставку або відкличе члена Уряду, він визначає, хто з членів Уряду тимчасово здійснюватиме функції члена Уряду, чию відставку він прийняв. Уряд подає у відставку після засновницького засідання новообраної Національної ради Словацької Республіки; при цьому Уряд здійснює свої функції до формування нового Уряду.

Уряд правомочний приймати рішення, якщо присутні більш від половини його членів. Для ухвалення рішення Уряду потрібна згода більшості його членів [23].

5.3. Міністерства

На сьогодні в Словацькій Республіці діють такі міністерства:

1. Міністерство сільського господарства.
2. Міністерство культури.
3. Міністерство оборони.
4. Міністерство економіки.
5. Міністерство освіти, науки, досліджень і спорту.
6. Міністерство захисту навколишнього середовища.
7. Міністерство фінансів.
8. Міністерство охорони здоров'я.
9. Міністерство закордонних справ.
10. Міністерство внутрішніх справ.
11. Міністерство юстиції.
12. Міністерство праці, соціальної політики і сім'ї.
13. Міністерство транспорту, будівництва та регіонального розвитку [1].

6. Судова влада в системі державного управління

6.1. Конституційний суд Словацької Республіки

Конституція Словацької Республіки у ст. 46 закріплює право на судовий або правовий захист; в ній зазначено, що кожен може вимагати захисту своїх прав у незалежного та неупередженого суду. Кожна особа, права якої були порушені рішенням державного органу, може звернутися до суду з вимогою перегляду законності рішення, якщо інше не передбачено законом. Перегляд рішень у справах, що стосуються основних прав та свобод, не може бути виключений із юрисдикції судів.

У ст. 12 Конституції прописано, що для сторін створені рівні можливості для здійснення ними своїх процесуальних прав і виконання обов'язків незалежно від статі, раси, національності, віросповідання, кольору шкіри, мови, релігії, політичних та інших переконань, соціального походження, майнового, сімейного чи іншого стану тощо. Конституційний суд повинен роз'яснити сторонам їхні права і обов'язки, попередити про наслідки здійснення або невчинення процесуальних дій і надавати інше сприяння, яке забезпечувало б реалізацію цього принципу.

Конституційний суд Словацької Республіки є незалежним судовим органом захисту конституційності.

Конституційне судочинство базується на загальних демократичних принципах судочинства, які конкретизуються та наповнюються власним змістом у конституційному правосудді, детермінуються та визначають методи, порядок, правила розгляду справ у Конституційному суді, процесуальні форми взаємовідносин учасників процесу тощо.

До головних принципів, на яких ґрунтується діяльність Конституційного суду Словацької Республіки, належать: законність, об'єктивність, колегіальність, гласність, безпосередність, усність, диспозитивність, процесуальна рівноправність сторін, презумпція відповідності правових приписів нижчої юридичної сили правовим приписам вищої юридичної сили, обов'язковість та остаточність рішень Конституційного суду.

Конституційний суд покликаний не підкорятися закону, а перевіряти його на предмет відповідності Конституції. Конституційний суд, здійснюючи перевірку відповідності законів Конституції, має право своїми рішеннями позбавити їх юридичної сили. Рішення Конституційного суду є остаточними і оскарженню не підлягають.

Конституційний суд для з'ясування всіх обставин справи може звернутися за допомогою до органів державної влади, інших державних органів та судів загальної юрисдикції.

Усі категорії справ у Конституційному суді Словацької Республіки розглядаються колегіально. Рішення Конституційного суду оголошуються гласно.

Конституційний суд складається з 13 суддів.

Суддів Конституційного суду строком на 12 років призначає за пропозицією Національної ради Словацької Республіки Президент Словацької Республіки.

Суддею Конституційного суду може бути призначений громадянин Словацької Республіки, який відповідає вимогам, що ставляться для обрання в Національну раду Словацької Республіки, що досяг віку 40 років, має вищу юридичну освіту і стаж роботи по юридичній спеціальності не менше ніж 15 років, одна і та сама особа не може бути повторно призначена суддею Конституційного суду.

Суддя Конституційного суду приступає до виконання своїх функцій з моменту складання присяги.

Конституційний суд очолює його голова, якого заміщає заступник голови. Голова і заступник голови призначаються Президентом Словацької Республіки з числа суддів Конституційного суду.

Судді Конституційного суду мають імунітет нарівні з депутатами Національної ради Словацької Республіки.

Згода на карне переслідування судді Конституційного суду або на його арешт дає Конституційний суд. Конституційний суд дає згоду на карне переслідування або арешт судді і генерального прокурора. Конституційний суд здійснює дисциплінарне провадження відносно голови і заступника голови Верховного суду Словацької Республіки і генерального прокурора.

Якщо Конституційний суд не дасть згоду, карне переслідування або арешт під час здійснення функцій судді Конституційного суду, функцій судді або функцій генерального прокурора виключається.

Якщо призначений суддя Конституційного суду є членом політичної партії або політичного руху, він зобов'язаний відмовитися від членства в них ще до складання присяги.

Судді Конституційного суду здійснюють свої функції на професійній основі. Виконання цих функцій несумісне з виконанням функцій в іншому органі публічної влади, з державною службою, з трудовим правовідношенням, з аналогічним трудовим відношенням, з підприємницькою діяльністю, з членством в керівному або контрольному органі юридичної особи, що здійснює підприємницьку діяльність, а також з іншою господарською діяльністю або діяльністю, що приносить дохід, крім управління власним майном і науковою, педагогічною, літературною діяльністю або діяльністю у сфері мистецтва.

У день, коли суддя приступає до здійснення своєї функції, припиняється його депутатський мандат і членство в Уряді Словацької Республіки.

Суддя Конституційного суду може відмовитися від виконання своєї функції шляхом письмової заяви голові Конституційного суду. У такому разі його функція припиняється після закінчення календарного місяця, в якому було подано письмову заяву про відмову від виконання функції.

Президент Словацької Республіки відкликає суддю Конституційного суду:

а) на основі звинувачувального вироку, що набрав законної сили, за скоєння умисного злочину, або якщо він був засуджений вироком, що набрав законної сили, за злочин і суд у його випадку не прийняв рішення про умовне виконання покарання у вигляді позбавлення волі;

б) на основі дисциплінарного рішення Конституційного суду за діяння, яке несумісне із здійсненням функції судді Конституційного суду;

с) якщо Конституційний суд оголосив, що суддя не бере участі у засіданні Конституційного суду більш ніж один рік; або

д) якщо він втратив право обиратися в Національну раду Словацької Республіки.

Якщо суддя Конституційного суду відмовився від своєї функції судді Конституційного суду або був відкликаний, Президент Словацької Республіки призначає іншого суддю на новий термін повноважень з двох кандидатів, запропонованих Національною радою Словацької Республіки [16].

6.2. Суди Словацької Республіки

Правосуддя в Словацькій Республіці здійснюють незалежні і неупереджені суди.

Правосуддя на всіх рівнях відокремлене від діяльності інших державних органів.

Судова рада Словацької Республіки

Головою Судової ради Словацької Республіки є голова Верховного Суду Словацької Республіки. Його членами є:

а) 8 суддів, яких обирають і звільняють судді Словацької Республіки;

б) 3 члени, яких обирає і відкликає Національна рада Словацької Республіки;

с) 3 члени, яких призначає і звільняє Президент Словацької Республіки;

д) 3 члени, яких призначає і звільняє Уряд Словацької Республіки.

Членом Судової ради Словацької Республіки згідно з пп. "b" - "d" абзацу 1 може стати особа, що має бездоганну репутацію, вищу юридичну освіту і стаж не менше від 15 років роботи за фахом.

Термін повноважень членів Судової ради Словацької Республіки 5 років. Одну і ту саму особу можна обирати або призначати членом Судової ради Словацької Республіки не більш ніж два рази підряд.

До компетенції Судової ради Словацької Республіки належать:

а) внесення пропозицій Президентові Словацької Республіки про кандидатів для призначення судьями і пропозиції про відгук суддів;

б) прийняття рішень про призначення та переміщення суддів;

с) внесення пропозицій Президентові Словацької Республіки про призначення голови Верховного суду Словацької Республіки та заступника голови Верховного суду Словацької Республіки і пропозиції про їх відкликання;

- d) внесення пропозицій Уряду Словацької Республіки про кандидатів у судді, які могли б представляти Словацьку Республіку в міжнародних судових органах;
- e) обрання і відкликання членів дисциплінарних сенатів і голів дисциплінарних сенатів;
- f) висловлювання пропозицій про кількість судів Словацької Республіки при складанні проекту державного бюджету;
- g) інша компетенція, встановлена законом.

Для прийняття постанови Судової ради Словацької Республіки потрібна згода більш ніж половини усіх його членів.

Суди розглядають цивільні і карні справи; перевіряють законність рішень органів публічного управління і законність рішень, актів або інших дій органів публічної влади, коли цього вимагає закон.

Суди приймають рішення у складі сенату, якщо закон не встановить, що справа вирішується судьєю одноосібно. Закон встановлює, коли в прийнятті сенатом рішень беруть участь засідателі з числа громадян і по яких справах рішення може прийматися службовцем суду, уповноваженим судьєю.

Вироки проголошуються ім'ям Словацької Республіки і завжди публічно.

Систему судів утворюють Верховний суд Словацької Республіки та інші суди.

В обов'язі, встановленому законом, у керівництві і управлінні судами беруть участь органи самоврядування суддів.

Судді під час виконання своїх функцій є незалежними і при ухваленні рішень керуються Конституцією, конституційним законом, міжнародним договором і законом.

Суддів призначає і звільняє Президент Словацької Республіки за пропозицією Судової ради Словацької Республіки; він призначає їх без обмеження терміну.

Суддею може бути призначений громадянин Словацької Республіки, що має право обиратися в Національну раду Словацької Республіки, що досяг віку 30 років і має вищу юридичну освіту. Інші передумови на призначення судьєю, його просування по службі, а також межі імунітету суддів встановлюються законом.

Голову Верховного суду Словацької Республіки і заступника голови Верховного суду Словацької Республіки призначає за пропозицією Судової ради Словацької Республіки з числа суддів Верховного суду Словацької Республіки Президент Словацької Республіки на п'ять років. Одна і та сама особа може бути призначена головою Верховного суду Словацької Республіки або заступником голови Верховного суду Словацької Республіки не більш ніж на два терміни підряд. До закінчення терміну повноважень Президент Словацької Республіки може відкликати голову Верховного суду Словацької Республіки або заступника голови Верховного суду Словацької Республіки.

Складенням присяги суддя бере на себе свої функції.

Якщо особа, призначена судьєю, є членом політичної партії або політичного руху, вона зобов'язана відмовитися від членства в них ще до складання присяги.

Суддя здійснює свої функції на професійній основі. Здійснення цих функцій несумісне з виконанням функцій в іншому органі публічної влади, державною службою, трудовим правовідношенням, аналогічним трудовим відношенням, підприємницькою діяльністю, членством у керівному або в контрольному органі юридичної особи, що здійснює підприємницьку діяльність, а також з іншою господарською діяльністю або діяльністю, що приносить дохід, крім управління власним майном і науковою, педагогічною, літературною діяльністю або діяльністю у сфері мистецтва і членством у Судовій раді Словацької Республіки.

Суддя може відмовитися від здійснення своїх функцій шляхом письмової заяви Президентові Словацької Республіки. У такому разі його функції припиняються із закінченням календарного місяця, в якому було подано письмову заяву про відмову від виконання функцій.

Президент Словацької Республіки за пропозицією Судової ради Словацької Республіки відкликає суддю на основі звинувачувального вироку, що набрав законної сили, за умисний злочин або якщо суддя був засуджений вироком, що набрав законної сили, за злочин і суд не прийняв рішення про умовне виконання покарання у вигляді позбавлення волі, на основі рішення дисциплінарного сенату за діяння, несумісні із здійсненням функцій судді, або у зв'язку з втратою права обиратися в Національну раду Словацької Республіки.

Президент Словацької Республіки за пропозицією Судової ради Словацької Республіки може відкликати суддю:

- а) якщо його стан здоров'я тривалий час (не менше від одного року) не дає йому змоги належним чином виконувати обов'язки судді;
- б) якщо суддя досяг віку 65 років.

Суддю можна перевести до іншого суду тільки з його згоди або на основі рішення дисциплінарного сенату [23].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Верховне контрольне управління Словацької Республіки є незалежним органом контролю управління:

- а) бюджетних коштів, які згідно із законом затверджує Національна рада Словацької Республіки або Уряд;
- б) активів, зобов'язань, коштів, майнових прав і вимог держави, державних установ і Фонду національного майна Словацької Республіки;
- с) майном, фондами і майновими правами муніципальних утворень і територіальних одиниць більш високого рівня, отриманими ними для відшкодування витрат з виконання делегованих ним функцій державного управління;
- д) активів, зобов'язань, коштів, майнових прав і вимог, що гарантуються Словацькою Республікою;
- е) майном, фінансовими коштами, майновими правами та вимогами і фінансовими коштами, які були надані з-за кордону Словацькій Республіці, юридичним або фізичним особам, що ведуть діяльність за рахунок коштів державного бюджету, або витрачають державне майно у рамках програм розвитку, або на інших подібних підставах.

Контрольна функція Верховного контрольного управління поширюється на такі органи:

- а) Уряд Словацької Республіки, міністерства та інші центральні органи державного управління Словацької Республіки і органи, підлеглі їм;
- б) державні органи, а також на юридичних осіб, які виступають як засновник або засновники здійснюють центральні органи державного управління або інші державні органи;
- с) муніципалітети і територіальні одиниці більш високого рівня, юридичних осіб, що засновуються муніципалітетами, і на юридичних осіб, заснованих територіальними одиницями більш високого рівня;
- д) державні цільові фонди, державні установи, встановлені законом, на юридичних осіб з майновою участю в державних установах, на юридичних осіб з участю державного капіталу;
- е) Фонд національного майна Словацької Республіки, юридичних осіб із зазначеним фондом акцій національної власності Словацької Республіки;
- ф) фізичних і юридичних осіб.

Верховне контрольне управління очолює голова. Голова і заступники голови Верховного контрольного управління обираються і відкликаються Національною радою Словацької Республіки.

Головою і заступником голови Верховного контрольного управління може бути обраний будь-який громадянин Словацької Республіки, який має право обиратися в Національну раду Словацької Республіки.

Одна і та сама особа може бути обрана головою і заступником голови Верховного контрольного управління не більше ніж на два семирічних терміни підряд.

Функції голови і заступників голови Верховного контрольного управління несумісні із здійсненням функцій в іншому органі публічної влади, з трудовим правовідношенням або з подібним трудовим відношенням, з підприємницькою діяльністю, з членством у керівному або контрольному органі юридичної особи, що здійснює підприємницьку діяльність, а також з іншою господарською діяльністю або діяльністю, що приносить дохід, крім управління власним майном, науковою, педагогічною, літературною діяльністю або діяльністю у сфері мистецтва.

Верховне контрольне управління не рідше ніж один раз в рік подає звіт про результати контрольної діяльності Національній раді Словацької Республіки. На вимогу Національної ради Словацької Республіки такий звіт подається в будь-який час.

Положення, компетенція, внутрішня організаційна структура і основні правила контрольної діяльності Верховного контрольного управління визначаються законом [23].

8. Державна служба

2 липня 2001 р. парламентом СР було ухвалено Закон "Про державну службу та зміни і доповнення до деяких законів".

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону державна служба ґрунтується на принципах:

- професіоналізму;
- політичної незалежності;
- ефективності; гнучкості;
- неупередженості;
- етики.

Правові відносини держслужбовців у Словацькій Республіці під час здійснення державної служби є публічно-правовими відносинами державних службовців з державою (ч. 1 ст. 2 Закону).

Зміст державної служби визначається положеннями ч. 1, 2 ст. 2 Закону як виконання завдань державного управління або виконання державних потреб в обсязі повноважень, установлених спеціальними приписами, які виконуються державними службовцями в державному органі чи в підрозділі державного органу, якщо ці завдання стосуються:

- а) управління;
- б) прийняття рішень;
- в) контролю;
- г) спеціальної підготовки рішень;
- д) спеціальної підготовки законопроектів та інших нормативно-правових актів, включаючи спеціальну діяльність, пов'язану з їх обговоренням і схваленням;
- е) спеціальної підготовки умов для виконання державних потреб.

Закон Словацької Республіки "Про державну службу" не поширюється на такі категорії посад:

- а) депутатів Національної ради, президента СР, членів Уряду СР, голову Вищого контрольного комітету СР та його заступника;
- б) суддів Конституційного суду СР;
- в) суддів;
- г) прокурорів та працівників інших органів державного управління.

Кожен громадянин Словацької Республіки має право вступити на державну службу шляхом конкурсного відбору. Кожний громадянин має право отримувати інформацію про вакантні посади в системі державної служби (ст. 3).

У Законі описано три види державної служби:

- 1) підготовчу;
- 2) постійну;
- 3) тимчасову.

Центральним органом управління державної служби є Комітет з питань державної служби Словацької Республіки, завданням якого є:

- а) забезпечення єдиного підходу під час здійснення Закону про держслужбу і нормативно-правових актів, виданих на його виконання;
- б) підготовка щорічного звіту про реалізацію Закону про держслужбу, який подається до Уряду СР;
- в) видання на підставі повноважень, визначених Законом про держслужбу, нормативно-правових актів;
- г) видання службових приписів для забезпечення застосування правовідносин при здійсненні державної служби на підставі цього Закону;
- д) підготовка проекту систематизації у державній службі;
- е) здійснення конкурсного відбору на підготовчу і тимчасову державну службу;
- е) управління системою освіти в державній службі і забезпечення єдиного системного підходу до подальшої освіти державних службовців;

ж) здійснення контролю за дотриманням Закону "Про державну службу" і нормативно-правових актів, виданих на його виконання;

з) оприлюднення інформації про вакантні місця державних працівників у державній службі;

и) ведення обліку державних працівників і їхніх особистих справ;

і) планування і аналіз потреби в кількості державних працівників;

ї) розробка засад професійного зростання державних працівників і професійної кар'єри на державній службі;

й) визначення критеріїв службової придатності державних працівників;

к) утворення інформаційної системи державної служби і визначення її стандартів;

л) видання Етичного кодексу державного працівника тощо.

Положення ст. 14 Закону встановлює вимоги до громадян, які приймаються на державну службу:

1) досягнення 18-річного віку;

2) дієздатність у повному обсязі;

3) бездоганність (не був засудженим за навмисний злочин або погашена судимість);

4) відповідність кваліфікаційним умовам (відповідна освіта, спеціальний стаж);

5) стан здоров'я, прийнятний для здійснення державної служби;

6) тривале проживання на території Словацької Республіки;

7) володіння державною мовою;

8) володіння іноземною мовою, якщо така вимога для здійснення державної служби міститься в службовому приписі комітету з питань державної служби;

9) успішне проходження відбірного конкурсу на підготовчу державну службу або виконання умов для прийняття на тимчасову державну службу.

Відповідно до ст. 15 закону не пізніше як за три тижні до початку проведення конкурсного відбору в засобах масової інформації оголошується інформація про наявність вакантної посади в державній службі та проведення конкурсу. Відбір проводить конкурсна комісія. Комітет з питань державної служби ознайомлює претендентів з результатами конкурсного відбору не пізніше ніж за 10 днів від часу його завершення.

Виникнення правових відносин особи в системі державної служби пов'язують із датою письмового розпорядження про призначення і складання присяги. Призначення здійснює керівник відповідного державного органу.

Перше призначення провадиться на так звану підготовчу службу. Відповідно до ст. 19 Закону підготовча державна служба є підготовкою до виконання постійної державної служби у відповідному підрозділі державної служби. Особи, які працюють у цьому виді державної служби, називаються стажистами. Підготовча служба триває від 6 місяців до 2 років і закінчується кваліфікаційним іспитом. Стажист складає його в період останніх трьох місяців перед завершенням підготовчої служби. День успішного виконання кваліфікаційного іспиту вважається останнім днем перебування на підготовчій службі. Після його успішного складання стажист призначається на постійну державну службу.

Закон забороняє призначення на посади членів сім'ї, якщо вони внаслідок призначення перебуватимуть у підпорядкуванні один до одного або здійснюватимуть контроль один за одним.

Постійна державна служба є державною службою, на яку службовці призначаються після успішного складання кваліфікаційного іспиту у відповідному відділі державної служби.

Тимчасова державна служба є державною службою на певний строк, у якій виконує державну службу спеціаліст, необхідний для здійснення цілей державної служби і представлений на політичних посадах і на посадах дипломатичних представників (ст. 25). Спеціаліст перебуває на тимчасовій службі певний строк, але не більше ніж 5 років. Службовець може бути відкликаний з політичних посад і посад дипломатичних представництв.

У положеннях ст. 34 Закону встановлюється перелік обставин, які виключають здійснення державної служби: набуття повноважень депутата Національної ради, президента, члена Уряду, голови Верховного контрольного комітету, його заступника, судді Конституційного суду, президента чи віце-президента Національного банку Словаччини, члена банківської ради Національного банку Словаччини, старости, приматора, депутата сільського представництва або міського представництва, або експерта міжнародної організації, який за виконання роботи отримує винагороду.

Відповідно до ст. 39 Закону відносини, передбачені державною службою, припиняються за такими підставами:

1) звільнення з посади державної служби за підставами, визначеними ст. 40 (втрата громадянства, втрата постійного місця проживання на території республіки, втрата фізичної здатності продовжувати виконання державної служби);

2) накладання дисциплінарного стягнення у вигляді усунення з постійної, тимчасової або підготовчої державної служби;

3) на підставі письмового клопотання державного службовця;

4) у період випробувального строку перебування на підготовчій або тимчасовій державній службі;

5) завершення строку тимчасової державної служби.

Крім того, відносини державної служби можуть припинитися на підставі закону, тобто у випадках, установлених ст. 43:

а) завершення підготовчої державної служби, якщо не був успішно складений кваліфікаційний іспит;

б) вступу у законну силу вироку суду, яким державний службовець був засуджений за вчинення навмисного злочину;

в) вступу у законну силу рішення суду, яким державний службовець був визнаний недієздатним або обмежено дієздатним;

г) досягнення державним службовцем 65-річного віку [14].

9. Система професійного навчання державних службовців

Факультет публічного адміністрування (Fakulta verejnej správy)

Хоча факультет публічного адміністрування було засновано 1 листопада 1998 р., освіта у сфері публічного адміністрування в університеті Павла Йосифа Шафаріка була розпочата чотирма роками раніше. У 1994 р. Інститут публічного адміністрування (який був створений як частина факультету Права ППІШ) розпочав свою освітню діяльність завдяки сильній підтримці Університету Байрота (Німеччина).

Починаючи з його заснування факультет динамічно розвивався, збільшувалась кількість студентів та викладачів, і, як наслідок, розвивалася дослідницька діяльність. Міжнародні контакти і програми навчання також продовжують розвиватися.

Віднедавна Факультет публічного адміністрування ППІШ є єдиним факультетом у Словацькій Республіці, який забезпечує акредитовану програму (бакалавра, магістра) публічного адміністрування.

Факультет складається з трьох кафедр: кафедри права, кафедри економіки і кафедри соціальних наук. Ця структура відображає публічне адміністрування як міждисциплінарну складову [27].

Кафедра юридичних наук:

Основними напрямками, за якими викладають на кафедрі, є: загальне теоретичне розуміння основних понять закону з акцентом на адміністративне право, теорію права, сферу публічного права, а також професійне впровадження цих правил у практику в публічній сфері.

Кафедра економіки:

Ця кафедра забезпечує навчання з економічних дисциплін, менеджменту і інформаційних систем, а також отримання адміністративних навичок для публічного адміністрування та для громадського сектору.

Кафедра соціальних наук:

Кафедра соціальних наук забезпечує навчання за напрямками, які стосуються:

- соціально-політичних проблем та історії (соціальна філософія, соціологія, політичні науки, історія, культура);

- психології, соціальних навичок та комунікацій (психологія комунікації і риторика, навчання соціальних і управлінських навичок);

- дослідницьких методів (статистика, дослідницькі методи).

З часу заснування факультету велику увагу було приділено розвитку наукової та дослідницької діяльності. Починаючи з 2000 р. викладацький склад факультету отримав кілька грантів для дослідницьких проектів від VEGA (Scientific grand agency). Одним із напрямів діяльності факультету є організація міжнародних наукових конференцій.

З 1999 р. щорічно в жовтні проводиться міжнародна наукова конференція, на якій дослідники і викладачі університету та практики обговорюють як теоретичні, так і практичні проблеми публічного адміністрування.

З 2000 р. факультет започаткував видання власного наукового журналу "*Verejná správa spolounost*" (Публічне адміністрування і суспільство).

Крім друкованого, є також і електронний журнал "*Sociálne a politickú analýzy*" (Соціальний та політичний аналіз).

Як доповнення до цієї діяльності факультет також звертає увагу на підготовку великої кількості підручників для студентів університету. Завдяки цьому факультет підтримує розвиток публічного адміністрування як науки.

Починаючи з навчального 2001/2002 року факультет упровадив кредитну систему (ECTS). Таким чином, 5-річне навчання магістра було поділене на 2 рівні. Перший рівень включає перші 3 роки навчання (бакалавр), а другий - 4 та 5 років навчання (магістр).

З 2002 р. стало можливим здобуття ступеня "PhDr" (доктор філософії).

Факультет готує фахівців з глибокими знаннями і професійною компетентністю для належного виконання службових обов'язків на всіх рівнях публічної служби та в органах місцевого самоврядування.

Передбачається, що випускник глибоко володіє концептуальним розумінням цілей і проблем публічного адміністрування, що в майбутньому сприятиме удосконаленню функціонування різних адміністративних одиниць.

Факультет є членом Міжнародного Форуму Публічного Адміністрування та Управління (IFRAM), NISPAcee (Мережа Інститутів та Шкіл з Публічного Адміністрування у Центральній та Східній Європі) та Європейської Мережі з Публічного Адміністрування (EPAN).

Академічний календар:

Зимовий семестр: вересень - грудень (13 тижнів).

Зимова сесія: грудень - лютий (6 тижнів).

Міжнародна наукова конференція "Теорія та практика публічного адміністрування": жовтень.

Літній семестр: лютий - травень (13 тижнів).

Літня сесія: травень - липень (6 тижнів).

Вступні іспити: червень.

Випуск: липень [15].

10. Основні тенденції розвитку Словацької Республіки

Розвиток внутрішньополітичної ситуації в Словацькій Республіці характеризується відносною стабільністю, що пов'язано з розстановкою сил за результатами чергових виборів до Національної Ради СР 12 червня 2010 р., створенням нової правоцентристської коаліції правлячих партій в Національній Раді, повним переформовуванням Уряду СР та, як наслідок, переходом в потужну та впливову опозицію найбільш популярної партії СР - переможця зазначених виборів. Крім парламентських виборів, що відбулись на території СР 12 червня 2010 р., наприкінці року, 27 листопада, були проведені останні вибори у дворічному виборчому періоді - вибори мерів крайових міст, у тому числі Братислави, вибори депутатів місцевих рад та депутатів міських рад та старост населених пунктів СР.

Урядова правоцентристська коаліція, яка становила більшість у словацькому парламенті, не мала суттєвих проблем з ухваленням Програми діяльності Уряду СР на період 2010-2014 рр. та висловленням довіри Уряду СР на чолі з Прем'єр-міністром СР І.Радічовою. Уряд СР відповідно до його Програми має досить амбіційні плани. Головними цілями нового уряду є ефективна економіка, боротьба з корупцією, створення нових робочих місць, створення умов для успішної підприємницької діяльності, становлення активного громадянського суспільства, проведення реформ, спрямованих на покращення становища у сферах охорони здоров'я та освіти.

10 серпня 2010 р. Національна Рада СР ухвалила Програму Уряду СР, в якій визначені основні принципи, на яких базуватиметься зовнішня політика Словацької Республіки у 2010-2014 рр. Серед іншого ухвалена програма містить таку характеристику зовнішньої політики СР: "протягом останнього періоду відбулося послаблення міжнародної позиції Словаччини. Це результат приходу до влади Словацької національної партії з наступним зростанням напруження у словацько-угорських відносинах. Наступне - недостатня передбачуваність дій колишньої влади, особливо щодо найближчих союзників (Польща, Чехія, США), та водночас вербальна прихильність до Російської Федерації; впевненість у тому, що малі країни нічого не вирішують, а ключові питання світової політики вирішують виключно "великі гравці".

Першочерговим завданням зовнішньої політики СР згідно з Програмою Уряду СР буде гарантування безпеки та процвітання громадян СР. Як член ЄС та НАТО СР буде активним учасником міжнародних відносин, зокрема у діяльності в рамках ООН. Основними принципами будуть демократичні цінності, права та свободи людини, дотримання норм міжнародного права та ефективна багатовекторність. Словаччина активно виступатиме проти проявів екстремізму, расизму, ксенофобії та антисемітизму. СР буде обмежувати прояви втручання ззовні у внутрішні справи країни.

Відносини із сусідніми країнами базуватимуться на принципах добросусідства та регіональної співпраці у центральноєвропейському регіоні. Особливого значення набуватимуть історично сформовані "надстандартні" зв'язки з Чехією, відносини з Польщею, які виходять за рамки регіонального виміру, а також з Австрією передусім при спільному використанні потенціалу регіонального розвитку. Пріоритетним стане налагодження відносин з Угорщиною.

У рамках Європейського Союзу Словаччина буде дотримуватись положень Лісабонського договору, послідовно реалізовуватиме принцип субсидіарності, особливо у сферах соціальної політики, освіти і культури. Словаччина підтримує здійснення реформ у рамках стратегії "Євросоюз - 2020", зокрема з метою подолання світової фінансово-економічної кризи та відновлення темпів економічного розвитку. На переговорах щодо фінансової перспективи ЄС на 2014-2021 рр. Словаччина буде захищати національні інтереси у сфері бюджету, наголошуючи на необхідності перенаправлення коштів до сфер освіти, науки та інновацій. Словаччина підтримуватиме заходи із зміцнення енергетичної безпеки ЄС, захисту навколишнього середовища та енергоефективності. СР підтримуватиме наміри Ісландії та Хорватії, а також країн Західних Балкан у їх євроінтеграційному поступі. Словаччина братиме активну участь у реалізації ініціативи ЄС "Східне партнерство".

У рамках трансатлантичних відносин Словаччина сприятиме зміцненню союзницьких зв'язків та процесів трансформації в рамках Альянсу, що є головним гарантом безпеки СР. Словаччина зміцнюватиме трансатлантичні зв'язки у всіх їх аспектах. У рамках діяльності ООН, ЄС, НАТО, ОБСЄ Словацька Республіка братиме активну участь у зміцненні миру, безпеки і процвітання. У двосторонніх відносинах із США Словаччина робитиме наголос на розвитку економічної співпраці та співробітництва у сфері науки, досліджень та інновацій.

У контексті відносин з Росією та країнами СНД Словаччина прагне побудувати конструктивні політичні, економічні та культурні відносини. СР зацікавлена у прогресивному та демократичному розвитку двосторонньої співпраці на взаємовигідних умовах з країнами цього регіону. Також Словаччина підтримуватиме членство Росії у Світовій організації торгівлі [17].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Намір України йти шляхом європейської інтеграції, щоб стати повноправним членом європейської сім'ї, потребує вивчення досвіду Словаччини, яка успішно здолала цей шлях і готова поділитися здобутками. Досвід Словаччини для України становить особливий інтерес через кілька причин. За оцінками Європейської комісії, Словаччина визнана однією з найуспішніших "нових" країн ЄС. Перед початком фінансової кризи розвиток економіки Словацької Республіки був визнаний найдинамічнішим у ЄС. Зміни, яких зазнали постсоціалістичні держави в економічній і соціальній сферах, відображені у рейтингу 27 країн, з-поміж яких Словаччина посіла третє місце. Водночас Україна опинилася на останній сходинці.

На шляху до модернізації державного управління Україні потрібні реформи. Насамперед слід подолати бюрократію та корупцію, які негативно впливають на державу, надати регіонам можливість самоуправління, реструктуризувати економіку, модифікувати пенсійну систему. Щоб бути економічно розвинутою, без реформ Україні не обійтися.

Особливого значення набуває донесення до людей і усвідомлення ними, що прав без обов'язків не буває. Саме на це спрямована діяльність багатьох інституцій у Словаччині та Україні, взаємодія яких сприяє поглибленню партнерства між нашими країнами та народами. Прикладом такої ефективної співпраці може бути діяльність Словацької асоціації зовнішньої політики та її Дослідницького Центру у м. Братиславі і його регіонального відділення у м. Пряшеві (Словаччина) та Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень (РФ НІСД) у м. Ужгороді (Україна).

Загалом спільні проекти цих наукових інституцій стосувалися європейської політики суцільства і можливостей для України, міжнародної безпеки та інтеграції до європейських структур, економічних реформ у Словаччині та їх досвіду для України, ролі неурядових громадських організацій у суспільстві тощо. Крім того, вже другий рік поспіль вони проводять українсько-словацькі семінари в рамках проекту "Партнерство заради розвитку: розбудова словацько-української транскордонної співпраці".

Участь у цих семінарах від Закарпатської області (Україна) вже взяли підприємці, прикордонники, митники, представники органів державної влади, місцевого самоврядування і неурядового (так званого третього) сектору, науковці й експерти та інші категорії фахівців.

Словаччина й Україна в плані суверенітету - майже "ровесники". Словаччина здобула незалежність навіть трохи пізніше - 1 січня 1993 р. У той період близькими були стартові економічні і соціальні передумови розвитку соціумів, трансформації в економічній, політико-державотворчій, соціальній, міжнародній сферах обох країн, системи публічної влади і управління. Проте Словаччина практично з нуля на початку 1990-х рр. замінила тотальну систему територіально-державного управління на дворівневе місцеве самоврядування. Реформи 2002-2005 рр. у Словаччині утвердили дворівневу систему регіонального управління та самоврядування. Було утворено 8 самоврядних країв, у тому числі Кошицький та Пряшівський, з якими Закарпатська область у рамках діяльності Карпатського єврорегіону підтримує тісні контакти та плідно співпрацює. Після цього відбулася децентралізація влади, тобто передача повноважень більшості функцій державного управління урядам самоврядних країв та територіальних громад сіл і міст - власне туди, де громадяни живуть. Було ліквідовано районну ланку управління, а її повноваження передано до громад міст і сіл, які тепер стали головною ланкою місцевого самоврядування. До компетенції уряду самоврядного краю віднесено питання територіального планування і регіонального розвитку, утримання та експлуатації доріг, міжміського транспорту, утримання середніх шкіл і закладів охорони здоров'я, культури, соціальних установ - все, що належить до соціальної сфери, а також транскордонне і міжрегіональне співробітництво.

Словаччина провела глибокі і системні реформи адміністративно-територіального устрою і децентралізації влади, прийнявши і запровадивши близько 100 законів, у тому числі у сфері внутрішньої політики, міжбюджетних відносин, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту.

Вступивши до ЄС, Словаччина раціонально використовує фінансові ресурси цієї європейської структури для розвитку економіки та інфраструктури своєї країни. При цьому глибокі реформи охопили не тільки систему публічного управління та соціальну сферу - успішними виявились і структурні реформи в економіці. Словаччина - одна із перших "нових" країн ЄС ввела євро як внутрішню валюту. Всі ці позитивні зміни планомірно і цілеспрямовано, на відміну від України, запроваджувалися політикою як колишнього, так і нинішнього урядів Словаччини, незважаючи на жорстку конкуренцію і боротьбу політичних сил країни за владу.

Досвід Словаччини зі здійснення реформ, підготовки до вступу до Європейського Союзу є надзвичайно цінним і корисним для України в плані реалізації нею євроінтеграційної стратегії [20].

Список використаних джерел

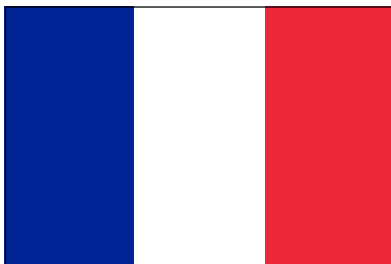
1. Режим доступу : <http://greenpages.spectator.sme.sk/en/c/government-ministries.html>
2. Режим доступу : <http://jurist.law.pitt.edu/world/slovakia.htm>
3. Режим доступу : http://kommentarii.org/strani_mira_ eciklopediy/slovakiy.html
4. Режим доступу : <http://library.if.ua/book/105/7357.html>
5. Режим доступу : http://npu.edu.ua/!e-book/book/html/D/iio_kdsd_Krainoznavstvo/110.html
6. Режим доступу : http://pdc.ceu.hu/archive/00006030/01/Danie_KLIMOVSKY.pdf
7. Режим доступу : <http://svit.ukrinform.ua/Slovatchina/slovatchina.php?menu=default>
8. Режим доступу : <http://svit.ukrinform.ua/Slovatchina/slovatchina.php?menu=history>
9. Режим доступу : <http://top7.ru/destinations/?country=50>
10. Режим доступу : http://travel.tochka.net/ua/countries/131_Slovakia/?print=1
11. Режим доступу : <http://travel-ua.info/slovakia/>
12. Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Словацчина>
13. Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Словацчина>
14. Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/administrativna-reforma/reformuvannya-derzhavnoyi-sluzhbi-v-slovackiiy-respublici.html>
15. Режим доступу : http://www.fvs.upjs.sk/files/2c5272a9150_f62fe57d548743dfc3315.pdf
16. Режим доступу : http://www.nai.au.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2003_1/ zmist_03/peresh.htm
17. Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/445/>
18. Режим доступу : <http://www.nyulawglobal.org/Globalex/Slovakia.htm#thelegislativepower>
19. Режим доступу : <http://www.pk.org.pl/dzial.php?idd= 64&id=3>
20. Режим доступу : <http://www.saske.sk/cas/zoznam-rocnikov/2011/1/5913/>
21. Режим доступу : <http://www.sfpa.sk/surec/static/pdf/sppa11.pdf>
22. Режим доступу : <http://www.slovakia.kiev.ua/cgi-bin/print.pl?/site/ua/slovakia/1/1/index.html>
23. Режим доступу : <http://www.slovakia.kiev.ua/site/ua/slovakia/1/8/>
24. Режим доступу : <http://www.slovak-republic.org/politics/>
25. Режим доступу : <http://www.statesymbol.ru/abroad/world/20050811/39598847.html>
26. Режим доступу : http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/slo/1009.html
27. Режим доступу : <http://www.upjs.sk/en/faculty-of-public-administration/3926>
28. Режим доступу : http://www.vokrugsveta.ru/encyclopedia/index.php?title=Словакия#_note-10
29. Режим доступу : http://www.zen.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1094:2010-02-06-16-52-10&catid=190:2010-02-06-15-46-41&Itemid=64
30. Режим доступу : www.kozyrin.ru/userfiles/documents/may.doc

Корисні посилання

1. <http://www.prezident.sk> - Президент Словацької Республіки.
2. <http://www.nrsr.sk> - Національна Рада.
3. <http://www.government.gov.sk> - Уряд.
4. <http://www.foreign.gov.sk> - Міністерство закордонних справ.
5. <http://www.culture.gov.sk/> - Міністерство культури.
6. <http://www.defense.gov.sk> - Міністерство оборони.

7. <http://www.education.gov.sk> - Міністерство освіти.
8. <http://www.lifeenv.gov.sk/minis/index.html> - Міністерство навколишнього середовища.
9. <http://www.economy.gov.sk> - Міністерство економіки.
10. <http://www.antimon.gov.sk> - Антимонопольний комітет.
11. <http://www.controll.gov.sk> - Вищий контрольний комітет.
12. <http://www.uco.sk> - Комітет цивільного захисту.
13. http://www.normoff.gov.sk/unms_sr - Комітет по стандартизації, метрології і випробуванням.
14. <http://www.teleoff.gov.sk> - Комітет з телекомунікацій.
15. <http://www.indprop.gov.sk/ie.htm> - Комітет промислової власності.
16. www.strategy.gov.sk - Комітет розвитку суспільства, науки і технологій.
17. <http://www.concourt.sk> - Конституційний суд.
18. <http://www.minv.sk> - Міністерство внутрішніх справ.
19. <http://www.health.gov.sk> - Міністерство охорони здоров'я.
20. <http://www.sacr.sk> - Словацьке туристичне бюро.
21. <http://www.uni-wuerzburg.de/law/lo00000.html> - Конституція Словаччини.
22. <http://slovakia.eunet.sk/slovakia/eye-of-beholder.asp> - Віртуальний гід по містах і регіонах Словаччини.

РЕСПУБЛІКА ФРАНЦІЯ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Франція (фр. France), офіційна назва Французька Республіка (фр. République française) - держава в Західній Європі. Столиця - Париж. Назва країни походить від етноніму германського племені франків, проте більшість населення Франції має змішане галло-романське походження і говорить мовою романської групи.

Населення - 65,4 млн осіб (січень 2010), із них понад 90% - громадяни Франції. Віруючі - переважно католики (більше 76%).

Законодавчий орган - двопалатний парламент (Сенат і Національні збори). Адміністративно-територіальний поділ: 26 регіонів (22 у метрополії і 4 заморських регіони), які включають 100 департаментів (96 у метрополії і 4 заморських департаменти).

Історія

Стародавній світ і середні століття

Франція в доісторичний період була місцем найдавніших стоянок неандертальців і кроманьйонців. В епоху неоліту на території Франції існувало кілька багатих пам'яток доісторичних культур. Доісторична Бретань була культурно пов'язана з сусідньою Британією, на її території знайдено велику кількість мегалітів. У період пізнього бронзового і раннього залізного віку територію Франції населяли кельтські племена галлів, південний-захід сучасної Франції - ібери, племена невідомого походження. У результаті поетапного завоювання, яке було завершено в I ст. до нашої ери в результаті Галльської війни Юлія Цезаря, сучасна територія Франції увійшла до складу Римської Імперії як провінція Галлія. Населення було романізоване і до V ст. розмовляло народною латиною, яка стала основою сучасної французької мови.

У 486 р. Галлія була завойована франками під проводом Хлодвіга. Тим самим було встановлено Франкську державу, а Хлодвіг став першим королем династії Меровінгів. У VII ст. влада короля істотно ослабла, а реальну силу в державі мали мажордоми, одному з яких, Карлу Мартеллу, вдалось у 732 р. в битві під Пуатьє розбити арабське військо і запобігти завоюванню арабами Західної Європи. Син Карла Мартелла, Піпін Короткий, став першим королем династії Каролінгів, а за часів сина Піпіна, Карла Великого, франкська держава досягла найвищого розквіту за всю історію і займала більшу частину території теперішньої Західної і Південної Європи. Після смерті сина Карла Великого - Людовіка Благочестивого - його імперія була поділена на три частини. У 843 р. за Верденським договором було створено Західно-Франкське королівство на чолі з Карлом Лисим. Воно займало приблизно територію сучасної Франції; у X ст. країна стала називатися Францією.

Згодом центральна влада суттєво ослабла. У IX ст. Франція регулярно зазнавала набігів вікінгів, у 886 р. останні взяли в облогу Париж. У 911 р. вікінги заснували герцогство Нормандія на півночі Франції. До кінця X ст. країна була практично повністю роздроблена, а королі не мали реальної влади за межами своїх феодалних володінь (Париж і Орлеан). Династія Каролінгів у 987 р. змінилась династією Капетингів, за іменем першого її короля Гуго Капета. Правління Капетингів відоме хрестовими походами, релігійними війнами в самій Франції (спочатку в 1170 р. рух вальденсів, а в 1209-1229 рр. - Альбігійські війни), скликанням парламенту - Генеральних штатів - вперше в 1302 р., а також Авіньонським полоненням пап, коли папа Римський був заарештований у 1303 р. королем Філіпом IV Гарним, і папи змушені були залишатись в Авіньоні до 1378 р. У 1328 р. Капетингів змінила бокова вітка династії, відома як династія Валуа. У 1337 р. розпочалася Столітня війна з Англією, в якій спочатку успіх сприяв англійцям, які зуміли захопити суттєву частину території Франції, але, врешті-решт, особливо після появи Жанни д'Арк, у війні настав злам, і в 1453 р. англійці капітулювали.

На період правління Людовіка XI (1461-1483) припадає фактичне припинення феодалного роздроблення Франції і перетворення країни в абсолютну монархію. У подальшому Франція постійно прагнула відігравати помітну роль в Європі. Так, з 1494 по 1559 р. вона вела війни з Іспанією за контроль над Італією. Наприкінці XVI ст. у переважно католицькій Франції поширився протестантизм кальвіністського толку (протестанти у Франції називались гугенотами). Це викликало релігійні війни між католиками і протестантами, піком яких у 1572 р. стала Вар-

фоломійська ніч у Парижі - масове вбивство протестантів. У 1589 р. закінчилось правління династії Валуа, і Генріх IV став засновником нової династії Бурбонів.

Новий час і революція

У 1598 р. Генріх IV підписав Нантський едикт, який поклав край війні з протестантами і дав їм широкі повноваження. Так вони утворили "державу в державі" зі своїми кріпостями, військами і місцевими структурами управління. З 1618 по 1648 р. Франція брала участь у Тридцятилітній війні. З 1624 р. до своєї смерті у 1642 р. країною фактично керував міністр короля Людовіка XIII кардинал Рішельє. Він відновив війни з протестантами і зумів нанести їм воєнну поразку і зруйнувати їх державні структури. У 1643 р. помер Людовік XIII і королем став його п'ятирічний син Людовік XIV, який правив до 1715 р. і зумів пережити своїх сина і онука. У 1648-1653 рр. відбулося повстання дворянської опозиції, невдоволеної правлінням королеви-матері Анни Австрійської і міністра кардинала Мазаріні, які продовжували політику Рішельє, Фронда. Після придушення повстання у Франції була відновлена абсолютна монархія. У 1685 р. Людовік скасував Нантський едикт, що призвело до втечі протестантів у сусідні країни і погіршення економічного становища Франції. Наступними знаковими подіями стали:

- 1789 - Велика французька революція.
- 1792 - Перша республіка.
- 1793-1794 - якобінський терор.
- 1795 - захоплення Нідерландів.
- 1797 - захоплення Венеції.
- 1798-1801 - Єгипетська експедиція.
- 1799-1814 - правління Наполеона (у 1804 р. проголошений імператором; Перша імперія).

У 1800-1812 рр. Наполеон шляхом завойовницьких походів створив всеєвропейську імперію, а в Італії, Іспанії та інших країнах керували його родичі або ставленики. Після поразки в Росії і чергового об'єднання антинаполеонівської коаліції держава Наполеона розпалася.

- 1815 - Битва під Ватерлоо.
- 1814-1830 - період Реставрації, яка базувалась на дуалістичній монархії Людовіка XVIII (1814/1815-1824) і Карла X (1824-1830).

- 1830 - революція, у результаті якої до влади прийшла фінансова аристократія.
- 1848-1852 - Друга Республіка.
- 1852-1870 - правління Наполеона III - Друга імперія.
- 1870-1940 - Третя Республіка, проголошена після взяття в полон Наполеона III під Седаном у франко-пруській війні 1870-71 рр. У 1879-80 рр. створена Робоча партія. На початку XX ст. створено Соціалістичну партію Франції (під керівництвом Ж.Гада, П.Лафарга та інших) і Французьку соціалістичну партію (під керівництвом Ж.Жореса), які об'єднались у 1905 р. (французька секція робочого інтернаціоналу, СФІО). До кінця XIX ст. в основному завершилося створення французької колоніальної імперії, яка включала в себе величезні володіння в Африці і Азії.

- 1870-1871 - Франко-пруська війна.
- 1871- Паризька комуна (березень - травень 1871).
- 1914-1918 - у Першій світовій війні Франція брала участь у складі Антанти.
- 1939-1945 - Друга світова війна.
- 1940 - Комп'єнське перемир'я з Німеччиною (капітуляція Франції).
- 1940-1944 - німецька окупація північної Франції, режим Віші в південній Франції.
- 1944 - визволення Франції військами антигітлерівської коаліції і руху Супротиву.
- 1946-1958 - Четверта Республіка.

П'ята Республіка

У 1958 р. прийнято конституцію П'ятої Республіки, яка розширила права виконавчої влади. Президентом став генерал Шарль де Голль. На 1960 р. в обстановці розпаду колоніальної системи завоювала незалежність велика частина французьких колоній в Африці. У 1962 р. після найжорстокішої війни здобув незалежність Алжир. Профранцузькі алжирці переселились у Францію, де склали стрімко зростаючу мусульманську меншість.

Масові хвилювання молоді і студентів (травневі події у Франції 1968 р.), викликані заго-стренням економічних і соціальних протиріч, а також загальний страйк призвели до гострої державної кризи; Шарль де Голль був змушений піти у відставку (1969).

У цілому повоєнний розвиток Франції характеризувався форсованим розвитком промисловості і сільського господарства, захопленням національного капіталу, економічною і соціально-культурною експансією в колишні африканські й азійські колонії, активною інтеграцією в рамках Євросоюзу, розвитком науки і культури, посиленням заходів соціальної підтримки, протидією "американізації" культури.

У 1969 р. другим президентом П'ятої Республіки був обраний голліст Жорж Помпиду, який у 1962-1968 рр. обіймав пост Прем'єр-міністра.

У 1974 р., після смерті Помпиду, його змінив Валері Жіскар д'Естен, політик ліберальних і проєвропейських поглядів, засновник центристської партії "Союз за французьку демократію".

З 1981 по 1995 р. президентський пост обіймав соціаліст Франсуа Міттеран.

З 17 травня 1995 р. по 16 травня 2007 р. президентом був Жак Ширак, переобраний у 2002 р. Він є політиком неоголлістського спрямування.

У зв'язку зі зростанням числа вихідців із країн Африки у Франції загострилась проблема мігрантів, багато з яких є мусульманами: 10% населення Франції становлять некорінні мусульмани (здебільшого вихідці з Алжиру). З одного боку, це викликає зростання популярності ультраправих (ксенофобських) організацій у корінних французів, з другого - Франція стає ареною безпорядків і терактів.

16 травня 2007 р. президентом Франції став кандидат від партії "Союз за народний рух" Ніколя Саркозі, син угорського емігранта.

Державно-політичний устрій

Франція - суверенна унітарна демократична республіка. Чинна Консти-туція, прийнята 4 жовтня 1958 р., встановлює республіканську президентсько-парламентську форму правління (Консти-туція Французької Республіки, розд. 2). Глава держави - президент, якого обирають на 5 років. Глава уряду - Прем'єр-міністр. Рада міністрів назначається президентом за погодженням із Прем'єр-міністром. Законодавча влада належить двопалатному парламенту, який обирається загальним голосуванням.

Законодавча влада

Законодавча влада у Франції належить двопалатному парламенту. Сенат республіки включає 321 депутата (з 2011 р. їх буде 348), 305 з яких представляють метрополію, 9 - заморські території, 5 - залежні території, ще 12 - французькі піддані, які проживають за кордоном. Сенатори обираються колегією виборців на дев'ятирічний термін.

Національні збори складаються з 577 членів, 555 з яких представляють метрополію, а 22 - заморські території. Члени зборів обираються загальним голосуванням на п'ятирічний термін.

Герб

Сучасний герб Франції являє собою лікторський пучок із сокирою та лавровою і дубовою вітями.

Старим королівським гербом був увінчаний короною щит з трьома ліліями. Оскільки деякі королі іноді сполучали дві корони, французьку і наваррську, а Генріх IV зробив це остаточно, то герб мав два щити. На другому був символ Наварри - схрещені ланцюги. Ускладнене зображення могло мати щитотримачі - лаврове гілля.

Прапор

Французький триколон із трьох вертикальних смуг - синьої, білої і червоної - передає три основні ідеї Французької революції - свободу, рівність і братерство. Своєю появою ця комбінація кольорів завдячує маркізу де Лафайєту, який звернувся з пропозицією до революційно налаштованих громадян носити триколову, червоно-біло-синю кокарду. Червоний і синій здавна вважалися кольорами Парижа (і цим скористались революціонери в день штурму Бастилії), а білий був кольором французької монархії. Вперше з'явившись у 1790 р., французький триколон був потім трохи видозмінений (спочатку червоний колір був біля древка, тобто зліва) і перероблений у 1794 р. І хоча триколон вийшов з ужитку після поразки Наполеона при Ватерлоо, він знову з'явився в 1830 р. - за сприяння того ж самого маркіза де Лафайєта - і залишається прапором Франції до цього часу. Старим королівським прапором були золоті лілії на білому фоні (орифламма).

Народний символ

Численні революції і реставрації постійно змінювали герби і прапори. Народним символом у французів завжди був півень, якого часто називали галльським [1].

2. Територіальні рівні державного управління

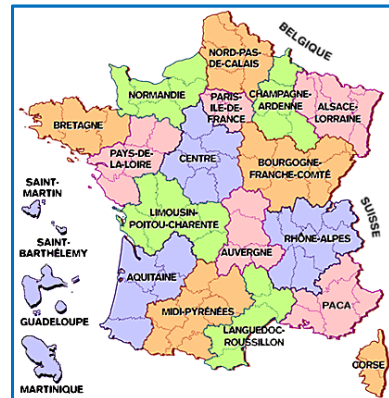
Регіони, департаменти та комуни розглядаються як територіальні громади, мають місцевий виборний представницький орган та виконавчий орган.

Округи та кантони є суто адміністративними одиницями (в різні історичні періоди вони розумілися як територіальні громади, тепер - ні).

Існує також 2588 міжкомунальних об'єднань, які об'єднують 91,1% усіх комун.

Три комуни, Париж, Ліон та Марсель, у свою чергу, розділені на 45 муніципальних округів.

Існує також поділ на 37 історичних провінцій.



2.1. Загальнодержавний рівень

Система поділу влади Франції будується відповідно до адміністративно-територіального устрою республіки. В Конституції Франції названі три рівні організації влади в державі і три типи територіальних колективів самоврядування: комуни (у Франції 36680), департаменти - 100 (96 метро-польних + 4 заморських та Майотт) і заморські території (4). Дані адміністративні одиниці мають адміністративні повноваження, обмеження, по-перше, частиною національної території, яка ними управляється, а, по-друге, - так званими місцевими справами, або тими, які їм спеціально доручені, делеговані законом (державою). Таким чином, тільки "в законодавчому порядку" (тобто - спеціальним законом), який приймає Парламент, можна за Конституцією (28 вересня 1958 р. з останніми змінами 1995р.) створити новий вид адміністративно-територіальної одиниці, що і було зроблено 2 березня 1982 р.: додано новий рівень регіонів, які об'єднують кілька департаментів (створено 26 регіонів).

Така система поділу влади (на місцевому рівні) склалась сьогодні. Донедавна Франція була державою, для якої був характерний високий ступінь централізації місцевого врядування і самоврядування. Це проявлялось у розвитку системи адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами, бюрократичної субординації у відносинах центру і міст. У розпорядженні опікаючої центральної влади перебувало досить багато засобів (анулювання, схвалення, тимчасове призупинення, заміщення, перегляд, відкликання, відставка, розпуск та ін.), але мала єдину мету - жорстке підкорення діяльності місцевих колективів. Існуючий попередній контроль вів до "роззброєння" комуни і департаментів, посягаючи на їх самостійність діяти, пропонувати, створювати, організовувати нові служби, виробляти і реалізовувати проекти і т.ін. Ключову роль у системі місцевого урядування відігравав префект, який був представником влади і визначав усі напрями місцевої діяльності. Поява цього ключового інституту в адміністративному механізмі управління був певною мірою зумовлений встановленим після революції 1789 р. принципу єдиної і неподільної нації. Регіональне різноманіття, раніше характерне для системи управління, було спрощене: створено департаменти, на чолі яких поставлені представники центральної влади, наділені широкими повноваженнями в управлінні підконтрольними їм територіями. Ця високоцентралізована система проіснувала у Франції майже 200 років.

Проведена в 1982 р. децентралізація розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм велику самостійність у вирішенні своїх справ, зберігши разом з тим за центральною владою достатньо сильні позиції на місцях. З метою реалізації нової урядової політики децентралізації влади у 1983 р. були прийняті Закон про розділення компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та Закон про розділення джерел фінансування. Ці акти потім були доповнені іншими законами, які порушували питання організаційної побудови регіонів, місцевого управлінського апарату, проведення місцевих виборів, міжрегіональної співпраці й участі громадян у діяльності місцевих органів влади.

У широкому розумінні децентралізація мала своєю метою, по-перше:

1. Передати по можливості більше повноважень периферії (головним чином у галузі послуг).

2. Знайти відповідну "шкалу" для покращання управління, підвищення його ефективності у вирішенні завдань, переданих на рівень регіонів і місцевих властей. Для досягнення цієї мети іноді було достатньо скоротити число муніципалітетів, в інших випадках муніципалітетам дозволялось об'єднуватись для надання певних послуг і створювати проміжні рівні влади (часто на регіональному рівні) між нижнім рівнем управління і центральним урядом.

По-друге, інші заходи (часто поетапні, особливо в кінці 1980-х рр. і на початку наступного десятиліття) мали на меті наступне:

1. Посилити фінансову самостійність місцевої влади.
2. Полегшити навантаження на центральний уряд.

3. У деяких випадках розширити повноваження виконавчих органів по відношенню до місцевих рад, оскільки місцева влада була змушена виконувати все більш численні і технічно складні функції.

Під адміністративний округ у французькому законодавстві підлягає частина національної території, яка слугує рамками діяльності різних державних служб. Статус адміністративного округу відрізняється двома особливостями. Округ не має юридичного обличчя, оскільки є частиною держави. Очолює округ вища виконавча посадова особа - префект округу. Префекта назначає і відкликає Президент Французької Республіки. В обох випадках Президент підписує Декрет, який потім затверджує Рада Міністрів Франції. Префект округу отримує від Президента і Прем'єр-міністра Франції прями вказівки, від виконання яких не може ухилитись. Подібний підхід дає змогу: розподілити навантаження між центральним і місцевим апаратом державного управління: органам влади центру відходять завдання загальнонаціонального масштабу і характеру, а проблеми балансування інтересів держави і місцевих товариств на різних рівнях влади закріплюються за органами адміністративних округів.

Забезпечення децентралізації ґрунтується на дотриманні двох умов. По-перше, визнання і законодавче закріплення факту існування інтересів, відмінних від державних. Це зроблено по відношенню до регіону, департаменту і комуни. По-друге, законодавче закріплення незалежності органів місцевої влади від державних органів у частині прийняття рішень, використання коштів і майна, необхідних для їх реалізації. Останнє забезпечується виборністю місцевих органів влади регіону, департаменту і комуни" [2; 3].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Франція є типовою країною, що характеризується унітарною моделлю організації місцевого державного управління. Франція має трирівневу систему організації влади на місцях: комуна, департамент, регіон.

Хоча публічна влада на рівні комуни представлена виключно інститутом місцевого самоврядування, але мер виступає в подвійному статусі - як головна посадова особа комуни і як представник державної влади в комуні. Як представник державної адміністрації мер здійснює роботу з актами громадянського стану, забезпечує виконання законів та інших нормативних актів держави, проведення виборів, переписів, надає на запити державних органів різного роду інформацію тощо. Мер не підпорядковується вищестоящим органам державної влади, але в межах державних повноважень є підконтрольним їм, що здійснюється, однак, через рішення суду.

На рівні департаменту публічна влада представлена інститутом місцевого самоврядування у вигляді генеральної ради та інститутом державної виконавчої влади в особі префекта. Префект призначається в кожний департамент декретом Президента, прийнятим у Раді Міністрів за представленням Прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ. Префект представляє уряд у цілому, Прем'єр-міністра, а також окремо кожного міністра. За протоколом він є першою по ієрархії посадовою особою департаменту. Виступаючи від імені держави, префект контролює дотримання національних інтересів, забезпечує здійснення в департаменті повноважень центральних державних органів, тримає уряд у курсі політичної ситуації в департаменті, несе відповідальність за управління майном, що належить державі. Префект втілює в життя урядову політику, здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади, для забезпечення порядку він має право приймати рішення про використання поліцейських сил. Якщо на території департаменту здійснюється суттєве правопорушення, що підриває на-

ціональну безпеку, префект надає допомогу правоохоронним органам у пошуку винних та в цій ролі має право підписувати постанову про арешт, обшук тощо. В межах адміністративного контролю за діяльністю департаменту префект може передавати на розгляд адміністративного суду рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Префект здійснює загальне керівництво діяльністю периферійних урядових служб у департаменті (таких як управління соціальними та санітарними справами, сільського господарства, ветеринарії, архітектури, архівів, мір та ваг тощо), а також виступає посередником у відносинах між периферійними службами та їх міністерствами. Однак деякі служби не контролюються префектом. Так, за межами його контролю функціонують периферійні служби міністерства оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці.

Префект наділений достатньо широкими повноваженнями і у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку відповідної території. Він збирає та передає у вищестоящі інстанції відомості, необхідні для вироблення державного плану, слідкує за його виконанням та складає про це щорічні звіти, виступає ініціатором державних інвестицій, дає висновки з приводу запитів щодо надання допомоги.

Найвищою територіальною одиницею Франції є регіони, на рівні яких існують органи місцевого самоврядування - генеральна рада департаменту, а також органи державної виконавчої влади в особі комісара республіки. Комісар республіки є одночасно префектом департаменту, на території якого розташований центр регіону. Головним завданням комісара республіки є координація діяльності префектур щодо втілення в життя регіональних програм. Координація здійснюється через адміністративну конференцію регіону, до складу якої входять місцеві префекти та інші керівники органів державної влади в департаментах [4].

3. Функції держави і державне управління

Відповідно до ст. 20 та 21 Конституції Французької республіки [5] Прем'єр-міністр очолює уряд, який, у свою чергу, визначає та проводить національну політику. Розробка державної політики щодо державної служби належить до сфери відповідальності Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи і його підрозділу - Головного управління адміністрування та державної служби.

Ст. 3 постанови № 2007-1003 від 31 травня 2007 р. "Про повноваження Міністра бюджету, державних розрахунків та державної реформи" [6] говорить: "У сфері державної служби, за дорученням Прем'єр-міністра він (Міністр бюджету, державних розрахунків та державної реформи) виконує певні функції, які визначені постановою від 9 жовтня 1945 р. і законами від 13 липня 1983 р. та від 11 січня 1984 р., які зазначені вище. Він слідкує за правами і обов'язками всіх службовців, а також за положеннями, які регулюють їх кар'єрне просування. Він проводить політику модернізації управління людськими ресурсами в державних відомствах та щодо заробітної плати державних службовців і забезпечує погодження статутних правил та окремих положень, підписує постанови, які пов'язані зі статутом та заробітною платою державних службовців, про що зазначається вище у ст. 2 закону від 13 липня 1983 р. Він очолює Вищу раду державної служби трьох рівнів і Наглядову раду державної зайнятості".

У Франції за розвиток державної служби відповідає ще один високопосадовець - Державний секретар з питань державної служби. Як представник держави він пильнує та підтримує діяльність політично призначеного Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи. У постанові № 2007-1100 від 13 липня 2007 р. стосовно повноважень державного секретаря з питань державної служби [7] визначені такі його функції: "Він займається всіма справами в галузі державної служби, за дорученням Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи, при якому він є вповноваженим. Для виконання своїх повноважень Державний секретар з питань державної служби розпоряджається, у міру необхідності, службами, які підпорядковуються Міністру бюджету, державних розрахунків і державної реформи, а саме: генеральним управлінням адміністрування та державної служби, генеральним управлінням з питань місцевого самоврядування і управлінням з питань госпіталізації й організації медичного обслуговування та іншими службами та корпусами, які перебувають у розпорядженні Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи, з метою виконання своїх повноважень

у галузі державної служби. Через обмеженість повноважень, які йому делеговані, Державний секретар з питань державної служби отримує повноваження від Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи ставити свій підпис під усіма документами, постановами і наказами. Державний секретар з питань державної служби може замінити Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи щодо головування у Вищій раді державної служби і Наглядовій раді (Обсерваторії) державної служби".

Реалізацію всіх цих функцій Міністерства забезпечує Головне управління адміністрування та державної служби (Direction generale de l'administration et de la fonction publique), яке виконує такі завдання:

- слідкує за дотриманням норм основного закону про державну службу;
- забезпечує зв'язок та єдність державної служби;
- здійснює експертну оцінку щодо статутних правил, заробітної плати, звільнень, часу роботи, соціальних дій і подає її на розгляд уряду та парламенту;
- здійснює опіку над міжміністерськими адміністративними школами (IRA, ENA);
- відповідає за підтримку соціального діалогу з профспілковими організаціями [8].

За діяльністю Головного управління адміністрування та державної служби (ГУАДС) наглядає Вища Рада державної служби всіх рівнів (державна, територіальна, госпітальна). Рада включає тимчасові та чотири постійні комісії, а саме:

- Комісію статутів, яка розглядає законопроекти щодо державної служби;
- Комісію скарг, яка розглядає скарги щодо рішень про здійснення санкцій проти державного службовця, постановляє та затверджує тексти їх відхилень або мотиваційних рекомендацій;
- Комісію професійного навчання та соціального просування;
- Комісію контролю гігієни та безпеки.

Вища рада державної служби (Обсерваторія державної служби) має у своєму складі представників парламенту, міністерств, територіальних державних адміністрацій та державних підприємств. Цей орган затверджує річну програму роботи ГУАДС, а також затверджує та розповсюджує річний звіт ГУАДС.

Генеральний секретаріат, який перебуває у спільному підпорядкуванні Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи і Міністерства економіки, промисловості та зайнятості, окреслює завдання, бюджет ГУАДС, а також збирає інформацію про персонал та матеріальні ресурси разом із директорами державних адміністрацій [9].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Глава держави: Президент Республіки Ніколя Саркозі (UMP), інавгурація 16 травня 2007 р.

Голова уряду: Прем'єр-міністр Франсуа Фійон (UMP), вступ на посаду 17 травня 2007 р.

Урядові партії: "Union pour un mouvement populaire" (UMP) (Союз за народний рух), заснований у 2002 р. нео-голлістами (RPR); лібералами (DL); частиною центристів (UDF) і "Nouveau Centre" ("Новим центром") (колишнім UDF).

- Франція традиційно сповідує парадигму унітарної держави.
- Внаслідок правління Наполеона та Французької революції 1789 р. на території Франції були скасовані автономні провінції та створена складна адміністративна інфраструктура. Глибоке втручання держави в громадське життя та суспільство досить відчутні у Франції і сьогодні.

- Правова система Франції основана на римському праві. Її базові принципи відображені у Цивільному кодексі, який був створений за часів Наполеона.

- Вибори відбуваються шляхом прямого голосування. Виборча система - змішана (переважно мажоритарна), різні підходи залежно від адміністративного рівня та представницького органу. Наприклад, спосіб виборів у муніципальні ради залежить від чисельності населення комуни.

- Традиційна французька система територіального управління підпорядковується принципу адміністративної одноманітності (principle of administrative uniformity), який поширюється на всю країну.

- Усіма партіями, групами інтересів та місцевостями визнається верховенство інтересів центральної держави.

- Це забезпечується через організацію зверху донизу (top-down organization) в ієрархічний спосіб, за якої публічна політика розробляється в урядових департаментах або адміністративному корпусі; впроваджується на місцях державними агенціями та місцевими органами влади та координується префектами, які є представниками Французької держави в департаментах.
- До децентралізаційних реформ (1982, 2003) Франція вважалася сильно централізованою країною [10].

4.1. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

Парламент Франції (фр. Parlement franeais) - законодавчий орган Франції.

Сучасний французький парламент складається з двох палат:

- Верхня палата (chambre haute) - Сенат Франції.
- Нижня палата (chambre basse) - Національні збори Франції.

Кожна палата засідає в різних місцях: Сенат - у Люксембурзькому палаці, Національні збори - в Бурбонському палаці.

Проте іноді для обговорення конституційного устрою скликається об'єднаний Конгрес парламенту (Congres du Parlement franeais).

Сенат Франції

Сенат (фр. Senat) - верхня палата сучасного парламенту Франції, є однією з гілок законодавчої влади Франції. На відміну від нижньої палати парламенту - Національних зборів - відрізняється відсутністю жарких дебатів і пильної уваги засобів масової інформації. Сенатом також називалась верхня палата парламенту в часи Французької революції 1799-1804 рр.

Склад і вибори

До вересня 2004 р. Сенат складався із 321 сенатора, які обирались на 9 років. Нині термін скорочено до 6 років і склад поступово збільшується, тому в 2010 р. кількість сенаторів має досягнути 346, що відображає демографічні зміни. Кожні три роки переобирається одна третина Сенату.

На відміну від депутатів Національних зборів, сенатори обираються в процесі непрямих виборів близько 150 тис. виборцями, які включають мерів, місцевих депутатів і депутатів Національних зборів. Система вибудована таким чином, що перевагу віддає аграрним областям. Це призводить до того, що з часу створення Сенату при заснуванні П'ятої Республіки він залишається консервативним.

За традицією, яка повелася з часів Французької революції, праві партії займають праві місця в залі засідань, а ліві партії - ліві місця [11].

Національні збори Франції

Національні збори або Національна асамблея (фр. Assemblée nationale) французької П'ятої Республіки - нижня палата парламенту Франції. Засідають Національні збори в Бурбонському палаці Парижа, який розташований на лівому березі Сени навпроти площі Згоди. Пале-Бурбон побудовано в 1728 р., депутати засідають у ньому з 1798 р.

Асамблея складається з 577 депутатів, яких обирають на 5 років у ході прямих загальних виборів, які проходять у два тури. Подібно до сенаторів депутати виконують подвійну роль: стежать за діяльністю уряду, яке звітує перед Асамблеєю в письмовому або усному вигляді, і приймають нові закони.

Президент Національних зборів - це, як правило, представник лідируючої партії. Йому асистує віце-президент, як правило, представник іншої партії. Термін мандата Національних зборів - 5 років, проте президент Франції може його розпустити і об'явити дострокові вибори, якщо він уже не розпускав його в минулому році [12].

5. Виконавча влада в системі державного управління

У Франції встановлена основним законом організація виконавчої влади і існуюча практика зумовили перетворення Президента на реального главу уряду. Положення ст. 5 Конституції про те, що президент стежить за виконанням конституції і забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування державних органів, формально не визначає його керівної ролі в си-

стемі виконавчої влади. Навпаки, згідно зі ст. 21 цю роль виконує Прем'єр-міністр. Але конституційне положення щодо надання главі держави права арбітражу дозволяє йому піднятися над усіма іншими державними органами і силою свого авторитету впливати на розподіл владних повноважень у державному механізмі.

До цього слід додати, що офіційні засідання уряду Франції звичайно проходять під головуванням Президента. За його дорученням на них може головувати Прем'єр-міністр. На засідання Ради Міністрів виносять найважливіші питання, ведеться спеціальний протокол, а після закінчення приймається комюніке, що вважається документом як уряду, так і Президента. Інші урядові засідання практично мають неформальний характер, оскільки їх проведення не передбачене конституцією. На них розглядаються різноманітні поточні справи, готуються проекти рішень Ради Міністрів. На таких засіданнях головує Прем'єр-міністр.

Разом з тим Прем'єр-міністр у Франції зберігає досить широкі повноваження. Він керує діяльністю уряду, відповідає за національну оборону, забезпечує виконання законів, здійснює так звані регламентарні повноваження, призначає на військові і цивільні посади. Роль Прем'єр-міністра в системі виконавчої влади посилюється у випадках, коли він і Президент репрезентують різні партійно-політичні сили [13; 14].

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Повноваження

У П'ятій Республіці Прем'єр-міністр відповідає за поточну внутрішню і економічну політику. На відміну від міністрів, має право видавати укази (фр. *d'crets*) загального характеру. Вважається відповідальним особисто за політику уряду; популярність його прямо залежить від поточного стану справ у державі. У період, коли Прем'єр і Президент представляють різні партії, у Прем'єр-міністра звичайно більше самостійності в діях.

Прем'єр-міністр ініціює прийняття законів у Національних зборах і повинен забезпечити їх виконання. Він відповідає за національну оборону. Прем'єр-міністр контрасигнує акти Президента, заміщає його в ролі голови в радах і комітетах, що визначено ст. 15 Конституції.

Порядок призначення і формування уряду

Прем'єр-міністра призначає Президент республіки. Затвердження його кандидатури Національними зборами не потрібне, хоча Національні збори мають право в будь-який момент об'явити уряду вотум недовіри. Зазвичай Прем'єр представляє ту партію, яка має в НЗ більшість місць (нехай навіть якщо Президент належить до іншої партії). Прем'єр-міністр складає список міністрів свого кабінету і представляє його на затвердження президенту республіки. Для припинення повноважень Прем'єр-міністра необхідна заява кабінету про відставку, це рішення не може бути прийняте Президентом одноосібно.

З 17 травня 2007 р. уряд очолює Франсуа Фійон [15].

5.2. Глава держави і державне управління

Чотири французькі республіки з п'яти мали президентів як глав держави. У кожній редакції французької Конституції повноваження президентів, їх функції і обов'язки, а також їх взаємовідносини з французьким урядом відрізнялись.

З 1965 р. вибори Президента республіки є прямими і всенародними (закон змінений у 1962 р.).

До 2002 р. (закон змінений у 2000 р.) термін президентських повноважень складав 7 років, потім - 5 років.

У травні 2008 р. за пропозицією глави держави комісія з реформування інститутів влади включила положення про обмеження тривалості президентських повноважень у число конституційних поправок. У новій редакції закону поправка виглядає наступним чином: "Ніхто не може обиратись на пост президента більше двох разів поспіль".

На даний час президентом республіки є Ніколя Саркозі. Він - 23-й Президент Республіки.

Резиденція президента - Елісейський палац у Парижі. Також статус офіційних резиденцій мають замок у Рамбуйє, паризький маєток "Отель Маріны" і форт Брегансон у департаменті Вар.

Президенти Франції де-юре є співкнязями Андорри і гросмейстерами ордену Почесного легіону.

Нинішні конституційні атрибути

Конституційні атрибути президента Франції визначені у главі II конституції.

Стаття 5

Президент республіки слідує за дотриманням Конституції. Він виступає гарантом і арбітром належного функціонування органів громадської влади і наступності державного управління. Він зобов'язаний бути гарантом національної незалежності, територіальної цілісності і дотримання міжнародних угод.

Стаття 8

Президент республіки призначає Прем'єр-міністра Франції; приймає рішення про призначення нового Прем'єр-міністра після прийняття відставки попереднього уряду. За пропозицією Прем'єр-міністра призначає всіх членів уряду.

Стаття 9

Президент республіки головує в Раді Міністрів.

Стаття 10

Президент республіки промульгує закони протягом 15 днів, наступних після передачі уряду остаточного прийнятого закону. Він може до закінчення цього терміну вимагати від парламенту нового обговорення закону або деяких його статей. У цьому новому обговоренні не може бути відмовлено.

Стаття 11

Президент республіки за пропозицією уряду під час сесії парламенту або за спільною пропозицією обох палат парламенту, яка публікується в Офіційному віснику, може винести на референдум будь-який законопроект про організацію державної влади, про реформи, які стосуються економічної або соціальної політики і публічних служб, які їм сприяють, або спрямований на схвалення ратифікації будь-якого договору, який, не вступаючи в протиріччя з конституцією, позначився б на функціонуванні інститутів. Коли референдум організовується за пропозицією уряду, останній виступає перед кожною палатою із заявою, яка підлягає подальшому обговоренню. Коли законопроект схвалено референдумом, Президент республіки промульгує закон протягом 15 днів після об'яви результатів голосування.

Стаття 12

Президент республіки може після консультації з Прем'єр-міністром і головами палат об'явити про розпуск Національних зборів. Загальні вибори проводяться не раніше ніж через 20 і не пізніше ніж через 40 днів після розпуску. Національні збори збираються за законом у другий четвер після виборів. Якщо це засідання має місце поза строків чергової сесії, тоді сесія відкривається за правом на термін 15 днів. Новий розпуск не може бути здійснений протягом року, який слідує за цими виборами.

Стаття 13

Президент республіки підписує ордонанси і декрети, прийняті Радою Міністрів. Він призначає на цивільні і військові державні посади. Державні радники, великий канцлер Почесного легіону, послы, радники-посланики, старші радники Рахункової палати, префекти, представники уряду в заморських територіях, генерали, ректори академій, директори центральних відомств призначаються Радою Міністрів. Органічний закон визначає інші посади, призначення на які проводиться Радою Міністрів, а також умови, на основі яких право призначення, яке належить Президенту республіки, може бути ним делеговане для здійснення від його імені.

Стаття 14

Президент республіки акредитує послы і радників-послаників в іноземних державах; іноземні послы і радники-посланики акредитуються при ньому.

Стаття 15

Президент республіки є головнокомандувачем збройних сил. Він головує у вищих радах і комітетах національної оборони.

Стаття 16

Коли інститути республіки, незалежність нації, цілісність її території опиняються під серйозною і безпосередньою загрозою, а нормальне функціонування конституційних публіч-

них органів припинено, Президент республіки вживає заходів, які диктуються цими обставинами, після офіційної консультації з Прем'єр-міністром, головами палат, а також Конституційною радою. Він інформує про це націю посланням. Ці заходи мають бути продиктовані прагненням надати в найкоротший термін конституційним публічним органам можливість для виконання їх завдань. З цього приводу проводяться консультації з Конституційною радою. Парламент збирається за законом. Національні збори не можуть бути розпущенні в період надзвичайного стану.

Стаття 17

Президент республіки здійснює помилування.

Стаття 18

Президент республіки звертається з посланнями до Парламенту, які зачитуються в палатах і не підлягають жодному обговоренню. В період між сесіями Парламент спеціально збирається з цього приводу.

Стаття 19

Акти президента республіки, крім передбачених у ст. 8 (абзац перший), 11, 12, 16, 54, 56 і 61, контрасигнуються Прем'єр-міністром і в разі потреби відповідальними міністрами [16].

5.3. Уряд і державне управління

Центральним колегіальним органом виконавчої влади у Франції є уряд. До складу уряду входять Прем'єр-міністр і міністри.

Конституція розрізняє два поняття:

Рада Міністрів - як зібрання міністрів під головуванням Президента республіки, і Кабінет Міністрів - як зібрання міністрів під головуванням Прем'єр-міністра. Рада Міністрів здійснює повноваження, які належать за Конституцією уряду. Всі акти, які виходять з цього органу, підписуються Президентом. Прем'єр-міністр може головувати в Раді Міністрів у дуже рідкісних випадках і тільки на основі спеціальних повноважень, наданих Президентом за певним порядком денним.

Діяльність уряду регламентована в розд. III Конституції. Хоча вище було багато сказано про необмежені повноваження Президента Франції, ст. 20 Конституції підносить також авторитет уряду: "Уряд визначає і проводить політику нації. В його розпорядженні перебуває адміністрація і збройні сили".

У ст. 21 Конституції йдеться про повноваження Прем'єр-міністра: "Прем'єр-міністр керує діяльністю уряду. Він несе відповідальність за національну оборону. Він забезпечує виконання законів. З дотриманням ст. 13 Конституції він здійснює повноваження, що регулюються регламентом і призначає на цивільні і військові посади... У разі необхідності він заміщає Президента республіки як голова на засіданнях рад і комітетів, згаданих у ст. 15". "У виняткових випадках він може заміщати Президента республіки як голова на засіданнях Ради Міністрів за певним дорученням Президента і з певним порядком денним".

З тексту Конституції можна зробити наступні висновки про роль Прем'єр-міністра. Його повноваження як координатора роботи міністерств достатньо широкі. Прем'єр-міністр контролює роботу міністрів, дає вказівки про складання найважливіших актів (бюджет, економічні плани і т.ін.).

Прем'єр-міністр володіє значними правами по відношенню до парламенту. Частина цих повноважень він здійснює особисто, частину у співпраці з Президентом. Відповідно до ст. 29 Конституції за вимогою Прем'єр-міністра може бути зібраний парламент на позачергову сесію. Прем'єр-міністр має право законодавчої ініціативи, особисто бере участь у роботі парламентських комісій і в палатах парламенту. У будь-який час Прем'єр-міністр може виступити в будь-якій із палат парламенту.

У розділі Конституції "Про відносини між парламентом і урядом" у ст. 34 обмежена законодавча компетенція парламенту. Разом з тим Прем'єр-міністр наділяється більш широкими правами в частині відміни або зміни законів і ордонансів, які діяли до видання нинішньої Конституції 1958 р. Фактично Прем'єр-міністр виступає як законодавець.

Прем'єр-міністр, як і Президент, мають достатньо численний апарат. Він складається з особистого комітету Прем'єр-міністра, генерального секретаріату планування, генерального секретаріату національної оборони, юридичної і технічної служб та ін. Також Прем'єр-міністрові

підпорядковується генеральний секретаріат уряду з його численними службами. Уряд призначається наступним чином: Президент республіки підбирає кандидатуру на пост Прем'єр-міністра і призначає його. Прем'єр-міністр підбирає міністрів і представляє Президенту, який їх призначає.

Повноваження уряду поділяються на такі, що здійснюються ним колегіально, і ті, що здійснюються особисто Прем'єр-міністром. Ст. 23 Конституції забороняє поєднувати функції члена уряду зі здійсненням будь-якого парламентського мандата, з будь-якою посадою професійного представництва загальнонаціонального характеру, з державною службою або професійною діяльністю. Органічний закон встановлює порядок заміщення осіб, які мають вищезгадані мандати, функції або посади.

Вищим законодавчим органом Франції є Парламент. Його компетенція закріплена в розд. IV Конституції. Парламент складається з двох палат: Національні збори і Сенат. Своєрідність французького Парламенту полягає в тому, що згідно зі ст. 24 Конституції: "Депутати Національних зборів обираються прямим голосуванням. Сенат обирається шляхом непрямого голосування. Він забезпечує представництво територіальних колективів республіки. Французи, які проживають за межами Франції, представлені в Сенаті".

Парламент збирається на сесію один раз у рік. Сесія відкривається в перший робочий день жовтня і закінчується в останній день червня. Вона повинна тривати не більше 120 днів. Винятками можуть стати обставини надзвичайного стану, сесія може зібратися крім звичайного регламенту після переобрання Національних зборів, якщо другий четвер після виборів не припадає на звичайну сесію. Надзвичайні сесії парламенту скликаються за певним порядком денним на вимогу Прем'єр-міністра або більшості членів Національних зборів.

Голова Національних зборів обирається на тривалість легістрації, тобто всього часу, на яке обрані члени палати, а Голова Сенату обирається після кожного часткового поновлення цієї палати.

Відкриття і закриття сесії здійснюється декретом Президента Республіки.

Закони приймаються парламентом (ст. 34 Конституції). Будь-який законопроект або законодавча пропозиція послідовно розглядаються в обох палатах парламенту для того, щоб був прийнятий ідентичний текст.

У французькому конституційному праві існує відмінність між законопроектами і законодавчими пропозиціями. Законопроекти вносяться урядом Франції, а законодавчі пропозиції - членами Парламенту.

Якщо в результаті розбіжностей між палатами законопроект або законодавча пропозиція не були прийняті після двох читань у кожній палаті або якщо уряд вимагатиме його термінового обговорення, то після одного читання в кожній з палат Прем'єр-міністр має право скликати засідання змішаної паритетної комісії, уповноваженої запропонувати акт, що стосується положень, за яким залишаються розбіжності. Текст, вироблений змішаною комісією, може бути представлений урядом до схвалення обох палат. Жодна поправка до нього не може бути прийнята без згоди уряду.

Парламент приймає проекти фінансових законів. Якщо Національні збори не прийняли рішення по проекту в першому читанні протягом 15 днів після його внесення, уряд передає проект на розгляд Сенату, який повинен прийняти рішення протягом п'ятнадцятиденного терміну.

Конституція дуже докладно регламентує всі випадки відхилення законопроектів і законодавчих пропозицій. Законодавча влада у Франції більш обмежена, ніж виконавча. І все ж права члена Парламенту достатньо захищені Конституцією (ст. 26).

Член парламенту має право депутатської недоторканності (іmunітету). Це означає, що жоден член парламенту не може піддаватися переслідуванню, розшуку, арешту, ув'язненню або суду за виказані думки або за голосування при виконанні ним своїх функцій. Жоден член парламенту під час сесії не може піддаватися переслідуванню або арешту за злочини або проступки без дозволу палати, у склад якої він входить, за винятком випадків затримання на місці злочину.

Парламент сам вправі створювати комісії з розслідування і контролю й особливі комісії (по зняттю парламентської недоторканності і т.ін.). Правове становище членів парламенту істотно не відрізняється від обраних представників інших країн. Вони розглядаються як представники всієї нації і виконують свої функції на основі представницького, а не імперативного мандата, який не є дійсним відповідно до ст. 27 Конституції.

Для того, щоб зробити заключний висновок про повноваження парламенту, достатньо ознайомитись із переліком законодавчих актів, які ним приймаються (ці закони перераховані в ст. 34 Конституції). Усі сфери, які перебувають за межами згаданих у цій статті, віднесені до відання виконавчих органів влади.

Центральними органами конституційного контролю у Франції є: Конституційна рада і Державна рада. Конституційність актів, які виходять від державних органів, розглядається різними органами: від парламенту - Конституційною радою, від органів виконавчої влади - Державною радою.

Компетенція Конституційної ради різноманітна. Рада розглядає скарги, пов'язані з правильністю обрання членів парламенту, питання невиборності і несумісності посад, які виникають стосовно членів парламенту. Рада обговорює регламенти палат Парламенту до їх застосування для перевірки їх відповідності Конституції.

Конституційна рада має широку компетенцію відносно виборів Президента (бере участь у підготовці виборів, у виконанні виборчих операцій і в оголошенні їх результатів). Рада дає консультації уряду з організації виборів, кандидатури на пост Президента представляються в Раду і вона складає їх список; Рада перевіряє правильність висунення кандидатів, публікує складений нею список. На практиці Конституційна рада розглядає скарги, бере участь у прийнятті рішення про введення в країні надзвичайного стану (ст. 16 Конституції), спостерігає за проведенням референдуму і оголошує його результати.

Основна ж функція Конституційної ради - розгляд відповідності законодавчих та інших нормативних актів Конституції країни, а також контроль за відповідністю міжнародних договорів Основному закону.

Крім того, на Конституційну раду покладені обов'язки з вирішення спорів про розподіл компетенції між законодавчою і виконавчою владою.

Конституційна рада виносить рішення на основі ст. 41 Конституції, якщо під час обговорення законопроекту в одній з палат парламенту з'ясується, що будь-яка поправка не входить у сферу законодавства або суперечить повноваженням, представленим відповідно до ст. 38, тобто в порядку делегованого законодавства і з цього приводу виникли розбіжності між урядом і головою відповідної палати.

Державна рада виступає як вищий орган адміністративної юстиції і як консультативний орган уряду. В першому випадку Рада здійснює контроль за діяльністю адміністративних органів. Рада виконує також обов'язки касаційної інстанції стосовно апеляційних адміністративних судів і справ, які надходять із Рахункової палати, Суду бюджетної дисципліни тощо.

Відповідно до ст. 38 і 39 Конституції вона дає попередні висновки щодо законопроектів уряду. Рада консультує уряд і міністрів з юридичних питань.

Вищий орган магістратури - вищий адміністративний орган у справах французьких суддів і прокурорів. Забезпечує незалежність судової влади [17].

5.4. Міністерства (відомства)

На Кабінет Міністрів покладено обов'язок складання порядку денного законодавчого органу і розробки й проведення державної політики. Міністри можуть виступати з політичними ініціативами, однак остаточні рішення приймає Президент або Прем'єр-міністр. За час дії цієї системи повноваження міністрів звузилися настільки, що нині вони виступають радше як адміністративний орган [18].

Рада Міністрів Франції (або Виконавча рада) є органом членів вищої адміністрації Кабінету Прем'єр-міністра.

Рада несе відповідальність перед французьким парламентом. Національні збори можуть прийняти пропозицію і змусити Раду Міністрів подати у відставку. Це має ефект впливу адміністрації і кабінету, який спостерігається у більшості політичних партій в Асамблеї і може бути пов'язаний з більшістю в коаліції. Міністри зобов'язані відповідати письмово чи в усній формі на запитання, поставлені перед ними членами парламенту, відомі також як питання уряду (questions au gouvernement). Крім того, міністри мають бути присутніми на засіданнях палат парламенту, коли на розгляді перебувають закони, що стосуються підпорядкованих їм секторів і департаментів.

Кабінет Міністрів не може запропонувати законодавчий акт без схвалення його в парламенті, хоча Прем'єр-міністр може в певних межах приймати нормативні акти, відомі як замовлення в Раді (*d'cret en Conseil des ministres*), тобто державні замовлення зі статутною силою. Разом з тим міністри можуть пропонувати законопроекти парламенту, і будь-яке з таких законодавств, як правило, досить імовірно, пройде. У деяких випадках думка більшості в парламенті може істотно відрізнятись від думки органів виконавчої влади, в результаті чого виникає велика кількість поправок до законопроектів.

Традиційно членів Ради підрозділяють на три рівні:

- міністри - високопоставлені члени адміністрації;
- заступники міністра (*ministres delegues*) - підтримують міністра у спеціалізованих сферах своєї посади;
- державні секретарі (*secrétaires d'Etat*) - підтримують міністра у менш важливих сферах, а іноді й беруть участь у засіданнях Ради Міністрів.

До створення П'ятої Республіки деякі впливові міністри були відомі як державні міністри (*ministres d'Etat*). Назва збереглася і в П'ятій Республіці й виступає як відправна точка вищого авторитету серед членів Ради.

Кабінет відіграє важливу роль у визначенні порядку денного палат парламенту. Він може пропонувати законопроекти і поправки в ході парламентських сесій. Він також має ряд процедур, у його розпорядженні засоби для прискорення парламентських обговорень.

Рада Міністрів зазвичай проводить свої засідання по середах уранці в Єлисейському палаці під головуванням французького Президента.

Список міністрів уряду

Голова адміністрації: Прем'єр-міністр Франції.

Поточні міністерські посади (з поточними назвами):

- Міністр економіки, промисловості та зайнятості;
- Міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи;
- Міністр праці, соціальних відносин, сім'ї та соціальної солідарності;
- Міністр житла;
- Міністр внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів;
- Міністр з питань імміграції, інтеграції, національної ідентичності та спільного розвитку;
- Міністр юстиції;
- Міністр закордонних і європейських справ;
- Міністр оборони;
- Міністр національної освіти;
- Міністр вищої освіти і науки;
- Міністр охорони здоров'я;
- Міністр молоді та спорту;
- Міністр екології, енергетики, сталого розвитку і територіального планування;
- Міністр сільського господарства та рибальства;
- Міністр культури і комунікацій [19].

6. Судова влада в системі державного управління

Діяльність судової системи Франції регламентується в розд. VIII Конституції "Про судову владу". Як уже зазначалось вище, Президент країни відповідно до ст. 64 Конституції є гарантом незалежності судової влади. "Статус суддів встановлюється Органічним законом (прим. чинна Конституція Франції 1958 р.)".

Французьке правосуддя ґрунтується на принципах: колегіальності (проте є винятки), професіоналізму, незалежності, яка забезпечується низкою гарантій (не поширюється на магістратів адміністративної юстиції). Закон 1977 р. встановив, що витрати на здійснення правосуддя при розгляді цивільних і адміністративних справ покладаються на державу. Це правило не поширюється на кримінальну юстицію. Доступність правосуддя - це ще один із показників демократичності французького правосуддя у тому випадку, коли йдеться про захист майнових прав. Що ж стосується кримінальної юстиції, то цілком справедливо закон підходить до того,

щоб засуджена за злочин особа сама відшкодовувала завдані збитки як суспільству, так і окремим особам. Наступний важливий принцип - рівність перед правосуддям і нейтральність суддів, публічний розгляд справи і можливість подвійного розгляду справи (в першій і апеляційній інстанціях). Законом передбачена також можливість касаційного оскарження. За загальним правилом (за винятком суду присяжних) кримінальні і цивільні суди розташовані в одній судовій установі.

Судова система Франції багатоступенева, і її можна розділити на дві гілки - власне судову систему і систему адміністративних судів. Є ще суди за спеціальним призначенням. Найнижчий щабель у системі судів загальної юрисдикції займають трибунали нижчої інстанції. Справи в такому трибуналі розглядаються суддею одноосібно. Проте при кожному з них діють кілька магістратів (це судді трибуналу вищої інстанції, яких командують у суди найнижчих ланок на три роки). Трибунал нижчої інстанції розглядає справи із сумою позову до 20 тис. франків. Рішення таких судів апеляційному оскарженню не підлягають.

При розгляді кримінальних справ цей суд називається трибуналом поліції. На департамент припадає один трибунал вищої інстанції (у великих департаментах їх буває кілька).

Ці трибунали поділяються на палати: у цивільних справах і виправний суд.

Апеляційний суд завжди приймає рішення колегіально. Цивільно-правова частина апеляційного суду складається з двох палат: із цивільних і соціальних справ. Є також палата з торгових справ. Однією з функцій палати з обвинувачень є функція дисциплінарного суду по відношенню до офіцерів судової поліції (офіцерів МВС, військової жандармерії тощо). Є також палата жандармерії у справах неповнолітніх. У кожному департаменті є суд присяжних. До складу суду присяжних входять три члени, а його голова обов'язково є членом апеляційного суду. Крім суддів у суді присяжних присутні дев'ять присяжних засідателів. Їх підбирають за списками виборців.

У Франції діють судові органи спеціального призначення: торгові суди, військові суди (виправний трибунал і суд присяжних та ін.). На вершині судової системи перебуває касаційний суд. У Франції окремо існує гілка адміністративної юстиції. Прокуратура представлена прокурорами при судах різних рівнів. Генеральний прокурор і його заступники належать до апеляційного суду. Прокуратура при касаційному суді включає генерального прокурора, його першого заступника і заступників. Усі прокурори підпорядковані міністру юстиції [20].

6.1. Судові органи. Здійснення судової влади

Судова влада

Французький закон передбачає окрему судову гілку з незалежною судовою системою, яка не відповідає або безпосередньо не контролюється двома іншими гілками влади. Франція має правову систему цивільного права, основою якої є кодифіковане законодавство; проте прецедентне право відіграє суттєву роль в ідентифікації судів. Відмінною рисою французької судової системи є те, що вона ділиться на судові й адміністративні гілки.

Юридичні суди

Юридична гілка судів розглядає цивільні і кримінальні справи. Юридична гілка судів складається із судів нижчих інстанцій, проміжних апеляційних судів та французького Верховного суду.

Судді є урядовими службовцями, які захищені від втручання виконавчої влади. Судді мають правові забезпечення незалежності і не можуть бути підвищені (або понижені на посаді) без своєї згоди. Їх кар'єрне просування контролюється Судовою радою Франції.

Прокурори, з іншого боку, приймають замовлення на розгляд справ від Міністерства юстиції. У минулому це викликало підозри у надмірному політичному тиску у разі, якщо потрібно було відхилити позови або претензії щодо урядових чиновників, яких звинувачували у корупційних діяннях. Постійною темою обговорення є також статус прокурорів та їх зв'язок з урядом.

Розгляд справи за участю присяжних відбувається лише щодо серйозних кримінальних справ. Загалом Суд складається з трьох суддів у президії та колегиї присяжних засідателів з 9 осіб (проти 12 присяжних засідателів з апеляції), які разом виносять вироки, і, якщо винуватість визнана, призначають покарання. Присяжні вибираються довільно зі списку виборців.

У більшості інших судів судді є професійними. Кримінальний суд для неповнолітніх складається з одного професійного і двох непрофесійних суддів. Крім того, є кілька спеціальних

судів першої інстанції, судді в які обираються на державні посади. Так, наприклад, трибунали з трудових суперечок складаються з рівного числа магістратів із спілок роботодавців і профспілкових працівників. Те ж саме стосується трибуналів із земельної нерухомості.

Попереднє слідство, здійснюване звичайно після поліцейського дізнання, проводить слідчий суддя. У КПК Франції (1958 р.) закріплено дві форми попереднього розслідування: попереднє судове слідство, здійснюване судовими чиновниками - слідчими суддями, і дізнання, або поліцейське розслідування, виконуване прокуратурою і судовою поліцією. Однак ні за кількістю справ, на які поширюється кожна з цих форм, ні за своїм загальним значенням в організації кримінального переслідування попереднє судове слідство і поліцейське розслідування не можна порівнювати. Попереднє слідство здійснюється лише за однією з трьох категорій кримінальних справ - у справах про злочини. Але й тут судовому слідству звичайно передує поліцейське розслідування. Судове слідство за іншими категоріями справ, як правило, не провадиться. На сучасному етапі функціонування системи правоохоронних органів Франції існує тенденція відмови від функціонування слідчих суддів. Доведення вини в кримінальному процесі є судовим переслідуванням, і обвинувачений вважається невинним доти, доки його провина не доведена.

Адміністративні суди

Суди адміністративного права виносять рішення щодо претензій і позовів проти урядових підрозділів та установ. Адміністративна гілка складається з адміністративних судів, судів адміністративного оскарження і Державної ради як суду останньої інстанції.

Державна рада розглядає справи відносно рішень виконавчої влади і має право скасувати або відхилити виконавчі нормативні акти, такі як накази і розпорядження, якщо вони порушують конституційні права, чинне законодавство або кодифіковане право.

Судовий розгляд в основному пов'язаний із письмовими і слідчими слуханнями, при цьому судді мають представити письмові показання або аргументи.

Будь-який спір між юрисдикціями судових і адміністративних гілок вирішує спеціальний суд - Tribunal des conflits, або "Суд юрисдикційних суперечок", що складається з рівної кількості суддів Верховного суду і державних радників.

Конституційна рада

Ні судові рішення, ні адміністративні суди не мають права виносити рішення про конституційність актів парламенту. Хоча це технічно не є частиною судової влади, Конституційна рада розглядає законодавство і вирішує, порушує чи ні воно Конституцію або міжнародні договори Франції. Це стосується всіх форм органічних та інших видів законів до їх вступу в силу, але тільки якщо це здійснюється шляхом їх передачі від Президента Франції, Голови Сенату, Голови Національних зборів, Прем'єр-міністра або будь-кого з 60 сенаторів і 60 членів зборів. Після прийняття цих законів можуть бути розглянуті запити від вищого адміністративного суду, Державної ради або високого суду (Касаційний суд). Конституційна Рада може оголосити акти неконституційними, навіть якщо вони суперечать принципам Декларації прав людини і громадянина 1789 р. (цитуються в преамбулі Конституції) або Європейській конвенції про права людини (прийнятий договір).

Члени Конституційної ради призначаються на 9 років; троє призначаються Президентом, троє президентом Національних зборів, ще троє Головою Сенату.

Фінансові суди

Основний суд Рахункової палати Франції (Рахункова палата) та регіональні суди з аудиту перевіряють державні фінанси, державні установи (у тому числі інших судів) і громадські організації. Суд Рахункової палати публікує річний звіт і може направляти кримінальні справи до органів прокуратури. Він також може безпосередньо оштрафувати державних казначеїв за неправильне використання коштів і направити державних службовців, які зловживають витрачанням коштів, у суд фінансової та бюджетної дисципліни.

Основні та регіональні суди з аудиту не судять бухгалтерів приватних організацій. Однак у деяких випадках вони можуть проводити ревізії їх діяльності, особливо коли організація отримала урядовий контракт на комунальні послуги, що потребують постійного користування суспільним надбанням або якщо організація є учасником торгів за державним контрактом. Суд Рахункової палати часто веде справи різних державних установ, парламентських комісій та

громадських асоціацій, але він може також звернути свою увагу на дії будь-якого французького громадянина або організації, що діє у Франції.

Фінанси Суду Рахункової палати курують фінансові комісії обох палат французького парламенту, який також встановлює робочий бюджет Суду Рахункової палати у щорічному законі про фінанси.

Омбудсмен

У 1973 р. була створена посада омбудсмена Франції. Омбудсмен здійснює розгляд справ, суперечки між громадянами та адміністраціями, іншими органами державної служби без звернення в суди; вносить пропозиції щодо реформ уряду й адміністрації з метою сприяння досягненню поставлених цілей, а також бере активну участь у міжнародній пропаганді прав людини.

Омбудсмен призначається строком на 6 років Президентом Республіки в Раді Міністрів. Він не може бути усунений з посади і є захищеним для офіційної діяльності парламентським імунітетом. Він не приймає і не отримує замовлення на розгляд справ від будь-якої влади. Нині посаду омбудсмена обіймає Жан-Поль Делевойе [21].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Адміністративне інспектування та контроль у Франції належить до повноважень генеральних інспекцій при міністерствах. Існують три міжміністерські інспекції: Генеральна інспекція фінансів (Inspection General de Finance - IGF) [22], яка підпорядковується Міністерству бюджету, державних розрахунків та державної реформи і Міністерству економіки, промисловості та зайнятості; Генеральна інспекція адміністрації (Inspection General d'Administration - IGA) [23], яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, заморських територій та територіальних колективів; Генеральна інспекція соціальних справ (Inspection General d'Affaires Sociales - IGAS) [24], яка підпорядковується Міністерству праці, соціальних відносин сім'ї та соціальної солідарності.

Ці органи здійснюють за своїм напрямом:

- контроль і перевірку діяльності та послідовності виконання процедур, оцінку ефективності всіх структур, які отримують державні кошти;
- аудит та оцінку оперативності впровадження стратегічних рішень з метою допомоги установам покращити їх стратегії, підвищити якість послуг і вдосконалити управління ресурсами;
- консультативну допомогу з впровадження рекомендацій, наданих інспекцією.

Список органів влади, які підлягають перевірці, та програму перевірок складає Голова інспекції: на основі потреб та пропозицій Інспекції та Міністерства, якому вона підпорядкована (50%), а також відповідно до запитів міністрів щодо проведення перевірки у ввірених їм міністерствах (50%).

У 2005 р. при Міністерстві бюджету, державних рахунків та державної служби було створене Генеральне управління з питань модернізації держави, яке допомагає міністерствам у роботі стратегії реформування та впровадженні їх проекту трансформації, нової методології, інструментів та практик, здійснює оперативний супровід процесів і їх загальну координацію. Але з 2008 р. основною функцією цього управління є здійснення діяльності в рамках нової програми щодо модернізації держави.

Саме в 2008 р. вперше Президент Республіки Франція Ніколя Саркозі та уряд започатковують програму діагностики для перевизначення простору діяльності публічної політики й адаптації до вимог суспільства, що отримала назву Генеральна ревізія державної політики (Revision Generale des Politiques Publiques - RGPP) [25]. Мета програми полягає в зменшенні та раціоналізації державних витрат через покращання якості публічної політики. У рамках цієї програми була створена Рада модернізації публічної політики, яка затверджує напрями та певні етапи зміни в програмі. Вона очолюється Президентом Республіки, складається з членів уряду та членів Наглядового комітету, а як основний доповідач виступає міністр бюджету, державних розрахунків та державної реформи. До складу Наглядового комітету входять відповідні міністри, секретар Ради держави щодо перспектив та оцінки публічної політики, два доповідачі Комісії фінансів Національної Асамблеї, президент Ради адміністрування BNP та генеральний директор Генерального управління державних фінансів, головує Генеральний секретар та Директор Кабінету Прем'єр-міністра.

Слідкують за впровадженням стратегій та допомагають здійснювати модернізацію наступні управління Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи:

- Генеральне управління з питань модернізації держави;
- Управління бюджету, яке розраховує економічний внесок у реформи та вносить його до бюджету наступних років;
- Головне управління адміністрування та державної служби, яке займається управлінням проблематикою людських ресурсів.

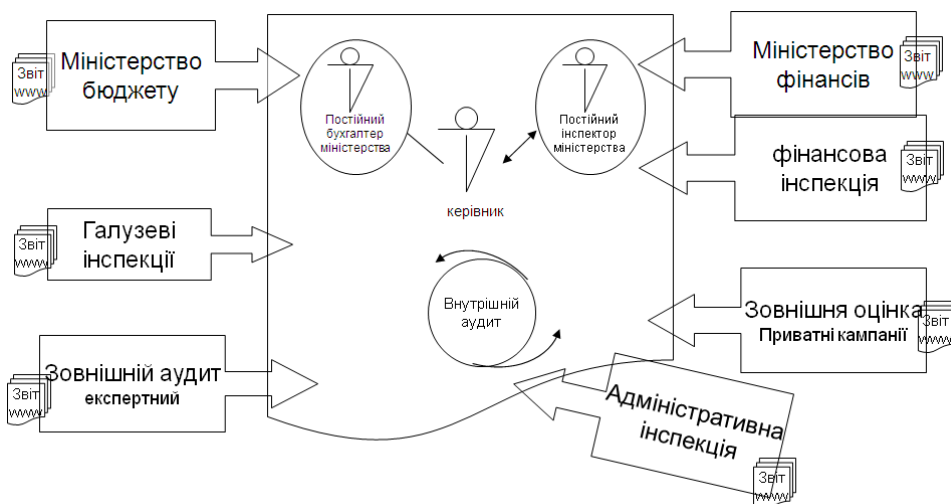
Фінансовий контроль та аудит у Франції здійснюють такі органи:

- Генеральна інспекція фінансів (IGF), яка має у штаті 230 інспекторів різних рівнів;
- Служба загального економічного та фінансового контролю (SCGEF), яка перебуває у спільному підпорядкуванні міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи та Міністерства економіки, промисловості та зайнятості і має 14 постійних контролерів - по одному в кожному міністерстві;

• Служба контролю бюджету та розрахунків (SCBC) підпорядковується Міністерству бюджету, державних розрахунків та державної реформи та має 15 постійних контролерів - по одному в кожному міністерстві. Відповідно до постанови № 2005-1429 від 18 листопада 2005 р.: "З 1-го січня 2006 р. 15 контролерів бюджетних і міністерських фінансових органів працюють під керівництвом міністра бюджету, державних розрахунків та державної реформи і розміщені при головних розпорядниках держави. Вони є єдиними партнерами-координаторами Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи при різних міністерствах. Їх місія полягає в забезпеченні загального нагляду за процесом витрат і майновою політикою кожного міністерства для підвищення безпеки і надійності, керуючись Органічним законом (прим. чинний закон) про Фінанси (Loi organique relative aux lois de finances - LOLF) і в межах реформи фінансового контролю";

- Міжміністерський Комітет аудиту програм (CIAP);
- Колегія фінансових директорів держави (DAF) [26].

У Франції кожний робочий день фінансову діяльність керівника державного органу контролюють представник міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи [27] та представник Міністерства економіки, промисловості та зайнятості. Здійснюється постійний нагляд незалежними державними інспекціями, зовнішній недержавний аудит та оцінка, а також обов'язковий внутрішній аудит, постійний нагляд незалежних державних інспекцій [28], тоді як в Україні керівник державного урядового органу одноосібно приймає фінансові рішення в рамках бюджету та законів, а візування відбувається тільки підлеглими посадовцями.



Фінансовий контроль в урядовому органі у Франції

Парламентський контроль і нагляд за розробкою та впровадженням Основного закону про фінанси Франції (LOLF) здійснюють Комісія фінансів, економіки та планування (Національна асамблея) і Комісія фінансового та бюджетного контролю (Сенат).

Також у Франції існує Комісія фінансової прозорості політичного життя, яка контролює декларування доходів учасників політичного життя країни - переважно державних службовців [29]. Члени комісії затверджуються постановою уряду - це віце-президент Ради держави, перший президент Касаційної палати, перший президент Рахункової палати та по 4 представники з кожного із вищеназваних відомств. У разі виникнення порушень справа виноситься на розгляд членів комісії, а потім рішення передається у відповідні інстанції (звільнення порушника).

До органів запобігання корупції належать: Центральна служба попередження корупції, підпорядкована Міністерству юстиції [30] і Головне Управління конкуренції, витрат та боротьби з економічними злочинами, підпорядковане Міністерству економіки, промисловості та зайнятості [31].

8. Державна служба

Державна служба Франції належить до найбільш стабільних та організованих у світі й тому є певним еталоном організації і реалізації державно-службових відносин для сучасної держави.

Згідно з французькою доктриною публічний службовець є посадовою особою держави, який одночасно і уособлює державу, і служить їй. Саме тому державна служба не може ототожнюватися з жодним іншим фахом, чиновники є представниками особливого прошарку населення.

У Франції державними службовцями є всі службовці держави як публічної юридичної особи - її законодавчих, виконавчих та судових органів. Службовці, або чиновники - це особи, які призначаються на постійну посаду, включаються до штату і отримують ранг в адміністративній ієрархії. Крім державної, існує також публічна служба місцевих спільнот.

Сутністю французької державної служби є повністю регламентована і закрита система службової кар'єри. Концепція кар'єри, або закритої державної служби, означає те, що правовий статус французького чиновника більшою мірою враховує специфіку його роботодавця - держави, і тому державна служба регулюється нормами не трудового, а адміністративного права і права державної служби як його частини. Це право передбачає існування нерівних сторін, особливий порядок розв'язання трудових спорів, а також додаткові обмеження. Така система орієнтована на те, що державний службовець, вступивши на службу, вже не піде з неї до пенсії, поступово просуваючись по службових щаблях. Права чиновників захищає профспілка.

В основі ієрархії посад чиновників - чотири категорії, які включають кілька рангів. Ранги є основним ланцюгом кар'єрної класифікації у Франції, вони дають право на зайняття низки відповідних посад і є важливою гарантією стабільності чиновника. Іноді ранги називають класами. Кожен ранг, у свою чергу, поділяється на ступені. Посада є поняттям, що означає конкретну робочу позицію [32].

Правила вступу на державну службу визначаються Загальним кодексом державних службовців. Щоб стати державним службовцем та працювати в органах влади, необхідно пройти конкурсний (зовнішній, внутрішній) або професійний відбір.

Французький державний службовець повинен дотримуватись сімох основних принципів: повне зобов'язання по відношенню до професійної діяльності, моральні принципи, стриманість, ієрархічна покірність, професійна обачність, чесність, нейтралітет. Відмова виконувати ці зобов'язання може призвести до дисциплінарних санкцій, навіть до звільнення (5773 санкцій у 2004 р.).

Усіх державних службовців Франції поділено на три корпуси - державний, територіальний та госпітальний. Окремі статuti передбачені для парламентарів, магістратів судової системи та військових. Ці три сфери французької державної служби в цілому нараховують близько 5 млн службовців:

- більше половини (51%), або 2,5 млн, є державними чиновниками. До цього числа входять 980 тис. викладачів та 410 тис. військових;
- місцева державна служба нараховує 1,5 млн службовців, (або 30%). В адміністративній сфері працює близько чверті від цієї кількості, в технічній - половина;
- у сфері державного медичного забезпечення працює трохи менше 1 млн службовців, (або 19% від загальної кількості) [33].

Класифікація державних службовців відбувається за рахунок присвоєння їм певного рангу та категорії. Корпуси складаються з трьох категорій від А до С, у порядку зменшення рівня рангу (50% категорія С). У Франції ранг відділено від посади, тобто державний службовець пов'язаний зі своїм рангом, а не з посадою [34].

Посади категорії А складають сферу керування, організації і управління, передбачають розробку стратегій та прийняття рішень. Кандидат на таку посаду обов'язково повинен мати вищу освіту, тобто як мінімум диплом-ліценс (licence). До посад категорії А належать аташе центральних або територіальних адміністрацій, учителі середніх шкіл, податкові інспектори, офіцери поліції, бібліотекарі. У межах категорії А виділяють підкатегорію А+, яка об'єднує найвищих посадовців, керівників (вищий технічний корпус, професори вищих навчальних закладів, комісари поліції, директори шпиталів, територіальні адміністратори тощо).

Посади категорії В складають сферу впровадження: контролери Казначейства, секретарі шкільних та університетських адміністрацій, інспектори з праці, соціально-освітні асистенти, територіальні техніки. Конкурс на ці посади відкрито для тих кандидатів, які мають ступінь бакалавра (bac) і вище. Для деяких конкурсів необхідно мати диплом спеціаліста, наприклад, Державний диплом медичного працівника, асистента соціальної служби тощо.

Посади для категорії С складають сферу спеціалізованого виконання: службовці, технічні службовці, адміністративні помічники, обслуговування пошт, люди у формі національної поліції, шофери. Вступити на посади цієї категорії можуть бажаючі, які не мають жодного диплома або отримали атестат про закінчення середньої школи, диплом коледжу, ступені CAP і BEP [35].

Кожна посада в державній службі Франції зазначена в "таблиці індексів" ("grille indiciaire") і має відповідні фіксовані "бали зарплатного індексу" ("point d'indice"). Станом на 1 березня 2008 р. 1 бал дорівнював 54,6834 євро. Головне управління адміністрування та державної служби (ГУАДС) Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи веде переговори з профспілками щодо вартості балу зарплатного індексу, тобто щодо загального підвищення рівня річної заробітної плати для всіх державних службовців. Наприклад, у 2008 р. заробітна плата державних службовців зросла на 2% у зв'язку з інфляцією. ГУАДС також веде переговори щодо надання додаткових допомог, винагород та премій ("coups de pouce") для певних категорій. Міністр бюджету, державних розрахунків та державної реформи завжди особисто присутній на переговорах з профспілками, у разі збільшення національних витрат він як представник уряду своїм підписом затверджує прийняті рішення щодо цих допомог.

ГУАДС ніколи не веде переговори щодо заробітної плати окремих державних службовців, обговорюється значення зарплатної сітки для всіх або певних категорій державних службовців. Підвищуючи рівень "балу зарплатного індексу", ГУАДС автоматично опікується добробутом усіх державних службовців. Знаючи свій точний статус і місце у зарплатній сітці, державний службовець повністю володіє інформацією щодо рівня своєї заробітної плати. Якщо він буде залишатися на тій самій посаді, то йому гарантована визначена заробітна плата.

Кар'єрне просування державних службовців Франції може відбуватися наступними шляхами:

- автоматичне просування, що базується на термінах служби;
- відповідно до принципу мобільності, тобто переміщення державних службовців між різними корпусами та органами державної служби, яке супроводжується кар'єрним підвищенням;
- оцінка після проходження професійного навчання в Національній школі адміністрування (Ecole National d'Administration - ENA);
- переведення за внутрішнім конкурсом (кадровий резерв);
- призначення на посаду за запитом або наказом згори в інтересах служби (наприклад для заслужених державних службовців центральної адміністрації категорії А). Прозорість такого призначення контролює Рада держави та Конституційна рада, які перевіряють компетентність кандидата, його відповідність функціям посади та вимогам оцінювання.

Розгляд справ кандидатів та співбесіди з ними проводяться спеціальними комісіями, склад яких кожного року затверджує Прем'єр-міністр. Вони утворюються з 10-12 осіб, представників різних гілок адміністрації, які не мають родинних зв'язків з кандидатами та у своїй роботі чітко дотримуються кодексу рівності [36].

9. Система професійного навчання державних службовців

Французька державна служба є досить розмаїтою за кількістю представлених професій та статусом працівників. Так само вона поєднує в собі різні рівні відповідальності. Це зумовлює потребу в різних формах і видах підготовки кадрів.

Вища школа державного управління (Ecole National d'Administration - ENA) [37] є найбільш відомою серед професійних навчальних закладів. Вона була створена постановою тимчасового уряду Французької Республіки, очолюваного генералом де Голлем, 9 жовтня 1945 р. на втілення в життя програми Національної ради опору, для демократизації та уніфікації способів підготовки посадовців вищої ланки, а саме:

- уніфікації набору державних службовців для їх підготовки до кар'єри в різних сферах державного управління;

- забезпечення єдиної професійної підготовки для всіх чиновників вищого рівня.

Сьогодні головною метою Вищої школи державного управління є набір та навчання людей, які б перетворили державну службу в інститут влади, здатний відповідати зростаючим очікуванням громадян Франції та новим викликам часу.

Вища школа державного управління - ENA - готує вищі керівні кадри загального профілю. Близько ста майбутніх вищих посадовців усіх міністерств, відібрані на конкурсних засадах (письмові вступні іспити та вступна співбесіда з екзаменаційною комісією), проходять підготовку тривалістю два роки, яка передбачає:

- 3 тижні підготовки до стажування;

- стажування, протягом якого учень несе відповідальність і виконує завдання, які поставили викладачі;

- поглиблені навчальні сесії з вивчення фундаментальних дисциплін, кожна тривалістю 7 тижнів, із використанням досвіду, отриманого під час стажування, та зосередження на певній тематиці: європейські справи, місцевий рівень, державне управління.

Крім того, ENA готує:

- "цивільних керуючих" (управлінці вищого рівня), які обираються через механізми внутрішнього кар'єрного просування і проходять "вищий цикл удосконалення управлінців" тривалістю 7 місяців;

- офіцерів, які залишають військову службу і призначаються "цивільними керуючими" або супрефектами (прим. представник префекта в адміністративному окрузі), проходять "цикл інтеграції офіцерів" протягом 2 місяців.

Школа ENA надає такі освітні послуги:

- базовий курс для державного службовця;

- перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців вищої категорії;

- оцінювання державних службовців через кваліфікаційний іспит та конкурсний відбір;

- розробка критеріїв конкурсного відбору, які включають вимоги майбутніх посад;

- магістерські програми, які реалізуються спільно з університетами-партнерами;

- наукові дослідження у сфері адміністративних наук;

- організація міжнародних циклів, тематичних курсів - підготовка з європейських питань і підготовка до європейських конкурсів у рамках навчальних курсів Страсбурзького центру європейських студій (CEES).

Відповідно до Конституції Французької Республіки (ст. 13, абзац 3) ректора ENA призначає Президент Французької Республіки за поданням Ради міністрів. Школа перебуває під стратегічною опікою ГУАДС, але є незалежною, автономною щодо шляхів фінансування та рішень з прийому і працевлаштування. Випускники ENA отримують високі посади в Державній Раді, Рахунковій палаті, Головній інспекції фінансів, дипломатичному корпусі, адміністративних судах та апеляційних адміністративних судах.

Підготовку вищих кадрів місцевої державної служби здійснює Національний інститут територіальних студій (Institut national des studes territoriales - INET) [38], в якому навчання триває 18 місяців. Державні службовці середньої ланки можуть пройти підготовку в п'яти регіональних інститутах державного управління (Institut regional d'administration - IRA), які розташовані в містах Бастія, Лілль, Ліон, Мец та Нант [39]. Підготовка високопосадових осіб, які займаються загальноєвропейськими питаннями, здійснюється в Центрі європейських студій (Centre des studes europeennes de Strasbourg - CEES), м. Страсбург [40].

Крім того, у Франції існує 44 спеціалізовані навчальні заклади, підпорядковані різним міністерствам, які готують спеціалістів різних професій державної служби - надають обов'язкові базові курси для засвоєння компетенцій посади та підвищення кваліфікації.

Сьогодні зростаюче значення приділяється навчання державних службовців на безперервній основі із наголосом на необхідності освітньої діяльності протягом всього професійного життя. Ця діяльність має на меті супровід процесу змін та допомогу в адаптації до розвитку фахового профілю та управлінського середовища в цілому: адаптації до посади, зміни професійного профілю, набуття нових компетенцій.

Угода, датована січнем 2006 р., між міністром бюджету, державних розрахунків і державної реформи та деякими профспілками передбачає:

- визнання "індивідуального права на професійну освіту" для чиновників (в обсязі 20 годин на рік);

- створення "індивідуальної освітньої книжки";

- складання "плану навчання", який міститиме перелік навчальних заходів обов'язкового характеру, а також заходи з підвищення кваліфікації та підготовки до іспитів і конкурсів.

Згідно з поставленою метою навчальні заходи поділяються на 4 категорії:

- діяльність з адаптації до робочого місця, метою якого є опанування відповідними функціями;

- навчальні заходи, пов'язані зі змінами професійних профілів у середньостроковий термін;

- заходи, які спрямовані на отримання нових компетенцій у середньо- та довгостроковий період, що мають на меті надати можливість службовцям змінювати функції або навіть організацію роботодавця;

- заходи з індивідуальної підготовки, зокрема для підготовки до екзаменів та конкурсів.

Усі "листки щорічної оцінки" (базовий елемент в оцінці державних службовців) містять графу "потреба в навчальних заходах" [33].

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Структури, створені для проведення державної реформи

З метою координації дій Президента, Прем'єр-міністра, кожного з міністерств у межах їх компетенції, різних державних служб, які мають працювати для проведення державної реформи, спрямованої на оновлення державних послуг, декретами від 13 вересня 1995 р. і від 8 липня 1998 р. утворено відповідні адміністративні структури.

Міжвідомчий комітет з питань державної реформи (CIRE) - дорадчий орган, очолюваний Прем'єр-міністром. Робота CIRE відбувається на пленарних засіданнях, які за дорученням Прем'єр-міністра скликає міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи.

CIRE відповідає за формування політики уряду щодо: визначення ролі держави й уточнення сфери державних послуг; врахування потреб і сподівань користувачів державних послуг у напрямі спрощення і полегшення процедур; підвищення ефективності діяльності державних служб і інституцій; делегування повноважень і відповідальності; модернізація державного управління.

CIRE розглядає і вивчає схеми реорганізації державних служб і, зокрема проекти реорганізації служб. Серед його завдань є ініціалізація і координація дій адміністрації щодо створення і використання інформаційних систем відповідно до функціональних схем управління міністерств.

У засіданнях Міжвідомчого комітету беруть участь міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи, міністр внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів, міністр екології, енергетики, сталого розвитку і територіального планування і в разі потреби інші члени уряду.

Міжвідомча комісія з питань державної реформи (DIRE), яка утворена замість комісаріату з питань державної реформи в липні 1998 р., є службою, підпорядкованою Прем'єр-міністру, і має міжвідомчий характер. DIRE перебуває у розпорядженні міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи. До її складу, крім уповноваженого керівника, входять ще 15 членів. Комісія зобов'язана готувати відповідні пропозиції уряду щодо державної реформи, координувати прийняття рішень і контролювати їх виконання.

З метою організації відкритого обговорення, обміну інформацією між міністерствами та іншими державними інституціями щодо досвіду, результатів, досягнутих у ході реформування, DIRE відкрила в Інтернеті Web-сторінку (innovations-services-publics-gouv.fr).

Фонд на підтримку державної реформи створено для фінансового забезпечення проектів реформування державного сектору, зокрема адміністрацій усіх рівнів. У Фонді, на рахунку якого у 1999 р. було 115,3 млн франків, створено два департаменти: центральний і територіальний. Кредити Фонду затверджує міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи за пропозиціями Постійного секретаріату міжвідомчого комітету з питань державної реформи. Центральний департамент Фонду призначено для фінансування проектів модернізації, які пропонують міністерства, територіальний департамент - надає кошти для проектів, що їх пропонують деконцентровані (територіальні) державні служби.

У листопаді 1998 р. CIRE створив Національну раду з питань оцінювання державної політики, що також має опікуватися проблемами державного устрою. Ця інституція щорічно подає Прем'єр-міністру міжвідомчу програму оцінювання державної політики відповідно до нової процедури цієї оцінки.

Структури виконавчої влади сучасної Франції

На сучасному етапі реформи державні структури та інституції виконавчої влади Франції побудовані таким чином.

Уряд налічує 29 членів. Це найменший за кількістю членів уряд П'ятої Республіки. У структурі уряду 16 міністерств. До складу уряду входять ще 12 державних секретарів, які опікуються окремими питаннями зовнішньої торгівлі, малих і середніх підприємств, охорони здоров'я, ветеранів, туризму, прав жінок тощо.

Кожен міністр, уповноважений міністр або державний секретар відповідає за певну кількість служб, що належать до його сфери компетенції. Крім територіальних служб на локальному рівні йдеться про структури загальнонаціонального рівня - центральні адміністрації і служби з компетенцією національного масштабу. Кількість підрозділів центральної адміністрації і приєднаних до них становить 209 одиниць. Штат головних управлінь і служб загальнонаціонального рівня сягає близько 75 тис. осіб.

Центральні адміністрації складають головні управління і управління, які мають різні назви: делегації, служби, місії тощо. Вони виконують функції перспективного прогнозування, законодавчої ініціативи і регламентації, управління деконцентрованими службами, державних виконавчих органів, контролю й опіки, оцінювання.

Служби з національною компетенцією забезпечують у різних міністерствах заходи оперативного характеру щодо виробництва товарів та надання послуг. Вони мають певну самостійність в управлінні і можуть укладати контракти з центральними адміністраціями на виконання тимчасової роботи. Серед таких служб - служба обліку даних про кримінальну відповідальність, офіс з питань боротьби проти нелегальної імміграції, пенітенціарна служба вправних робіт, служби вивчення проблем у сфері транспорту, різноманітні національні музеї.

Децентралізовані служби держави втілюють державну політику і рішення національного масштабу в регіонах. Підпорядковані переважно префекту, який презентує уряд на регіональному рівні, вони становлять близько 95% штату державних службовців.

Державна служба головних громадянських адміністрацій і жандармерії переважно представлена рівнем департаментів (100) та регіонів (26). Виходячи з цього деякі адміністрації мають міждепартаментальний або міжрегіональний тип організації. До цього треба додати представництво держави на рівні інфраструктури департаментів у субпрефектурах (240): підрозділи постачання (1339), казначейства і фінансові інспекції (3849), збирання податків, поліцейські округи (488) чи бригади жандармерії (6185) тощо.

Державні заклади. Держава у разі потреби може інколи делегувати частково або повністю іншій юридичній особі один із напрямів своєї політики. Така інституція - найчастіше державний заклад, що має фінансову автономію, отримує субсидії, а також використовує власні ресурси і формує персонал. Цей заклад перебуває під управлінням держави - одного чи кількох міністерств, які визначають його стратегію, надають, у разі потреби, відповідні засоби, контролюють його дії і оцінюють результати.

Державні заклади, про які йдеться, класифікуються за такими категоріями: адміністративні державні заклади, промислові і торговельні державні заклади, науково-технологічні, культурні, професійні.

Ці заклади функціонують у різних сферах, зокрема:

- освіти (Національна школа управління ЕНА, Міжнародний інститут державного управління ІПА, університети тощо);
- досліджень та інновацій (Національні дослідницькі інститути в різних сферах: агрономії - INRA, медицини - INSERM, інформатики - INRIA, космосу та аеронавтики - CNES, ONERA, захисту інтелектуальної власності - INPI тощо);
- культури (Національна бібліотека Франції - BNF, Національний центр кінематографії - CNC, музеї тощо);
- соціального захисту і солідарності (фонди соціальних дій щодо робітників-іммігрантів - FAS, офіс міжнародної міграції - OMI тощо);
- здоров'я (агенції з санітарного захисту продуктів харчування, ліків, інститут санітарного забезпечення осіб похилого віку тощо);
- будівництва, транспорту і навколишнього середовища (державні заклади з питань створення нових міст, національне агентство з покращання довкілля - ANAH, національні парки, мережа залізниць Франції - RFF, SNCF, аеропорт Парижа - ADP тощо);
- економіки і фінансів (французький центр зовнішньої торгівлі - CFCE, французьке агентство з розвитку - AFD).

Держава в разі потреби звертається за допомогою до асоціацій для реалізації заходів державної політики. Наприклад, державні інституції взаємодіють з асоціацією професійного навчання дорослих (AFPA) або французькою асоціацією культурних заходів за кордоном (AFAA).

Нові інформаційні технології і державна реформа

Державна реформа, що триває зараз у Франції, з її принциповими орієнтирами щодо того, як "наблизити державу до громадян" або "створити більш ефективний державний механізм", значною мірою спирається на застосування нових інформаційних технологій.

Загалом інформатизація адміністрацій різних рівнів передбачена як у великих проектах, так і на рівні окремих бюро. Розвиток і використання Інтернету сприяє підвищенню ефективності дій адміністрації за рахунок:

- автоматизації масових послуг (наприклад видача зелених карт для автомобілів, довідок, документів для податкових служб, служб соціального захисту, ідентифікаційних посвідчень тощо);
- покращання щоденної діяльності чиновників (складання, пошук документів, робота на відстані від основного місця служби);
- збирання й обробка результатів експрес-опитувань, голосувань, конкурсів, удосконалення виборчих технологій;
- оптимізації прийняття рішень на державному рівні та використання експертних систем;
- покращання умов спілкування, комунікацій (16 млн, або кожен третій, - користувачі мобільних телефонів, 2 млн - абоненти Інтернету, 2 тис. формулярів офіційних документів доступні через Інтернет);
- розвитку демократичних відносин (швидкий доступ до інформації, безпосереднє спілкування з високими посадовими особами, телеголосування, висвітлення дебатів у Національній асамблеї, звіти уряду в Інтернеті тощо).

У програмі дій уряду щодо входження Франції в інформаційне суспільство (PAGSI) сформульовані принципи положення, серед яких:

- підключення до мереж адміністрації різних міністерств, що дасть їм змогу використовувати інформаційні системи;
- створення до кінця 1999 р. інфраструктури міжміністерських комунікацій (проект ADER);
- створення до кінця 2000 р. в усіх територіальних службах територіальних інформаційних служб (SIT), які покращать процеси обміну інформацією і практичну діяльність в комунах, серед служб одного департаменту або одного регіону. Ці територіальні інформаційні системи об'єднують інформаційні засоби різних служб, бази даних у комунах, засоби корпоративного використання;
- забезпечення навчання персоналу використанню нових технологій і постійний нагляд за їх впровадженням у діяльність різних служб;
- модернізація великих державних інформаційних систем, зокрема у сфері бухгалтерського обліку і звітності (проект ACCORD).

У циркулярному розпорядженні Прем'єр-міністра від 7 жовтня 1999 р. зафіксовані загальні принципи подання інформації і презентації WEB-сторінок державних установ в Інтернеті, процедура оприлюднення сайту. Для забезпечення обміну інформацією загальноміністерського значення створено кілька офіційних сайтів, зокрема:

- сайт ADMIFRANCE (www.admifrance.gouv.fr), яким керує Управління французької документації, містить інформацію у сфері державного управління, різноманітні адміністративні формуляри, електронну бібліотеку державних звітів, реалізує функції порталу доступу до інших державних сайтів;

- сайт LEGIFRANCE (www.legifrance.gouv.fr), яким керує Генеральний секретаріат уряду, містить юридичну інформацію;

- сайт PAGSI (www.internet.gouv.fr), яким керує інформаційна служба уряду, стосується питань інформаційних та комунікаційних технологій, підтримує комунікаційне середовище (форуми, поштові скриньки тощо).

У межах програми PAGSI кожне міністерство створило свій власний сайт в Інтернеті, де розміщено офіційні дані і допоміжна інформація для громадян. Сайт будь-якої державної адміністрації має містити посилання на вищевказані сайти [41].

Підсумовуючи вищенаведене, можна сказати, що французький уряд надає велике значення і активно використовує сучасні інформаційно-комунікаційні технології для покращання діяльності урядових структур і реалізації завдань адміністративної реформи.

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Аналіз в історичному аспекті досвіду Франції у розбудові своєї державності може бути корисним для України. Розумне використання апробованих підходів у побудові державних інститутів України дасть змогу скоротити період пошуку шляхів до економічної і соціальної стабільності нашої держави [41].

- Після децентралізації 1980-х рр. центральний уряд зменшив своє втручання в регіони та місцевості.

- Вплив держави на регіони та місцеву владу був заново реалізований через план держава-регіон, зафіксований у децентралізаційному законі 1982 р.

- Відповідно до закону регіональні ради розробляли проект плану, а потім обговорювали його з представником держави в регіоні - регіональною префектурою.

- План держава-регіон був новою формою нагляду центрального уряду, через який він міг включити свої пріоритети в регіони, особливо у сфері освіти і транспорту.

- Деякі представники регіонів вважають цей план засобом, через який держава може мобілізувати фінансові ресурси регіональних та місцевих урядів для досягнення своїх цілей. Регіональні ради є повноцінними власниками плану, але вони обмежені тим фактом, що план повинен бути узгоджений із міжміністерським Комітетом територіального планування при Прем'єр-міністрі, до складу якого не входять президенти регіональних рад.

- З переходом Французької держави на контрактний принцип комплектування армії ситуація змінилась на краще.

- Ради регіонів та департаментів беруть участь у переговорах як рівні сторони та можуть не погоджуватися з вимогами державної влади.

- У сучасній Франції грубий центральний нагляд змінився на мезо-врядування, яке характеризується більш незалежною формою розробки політики та важливістю контрактних процесів, таких як плани держава-регіон, контракти міста, контракти щодо вищої освіти, контракти щодо безпеки, які дають різні результати на різних територіях Франції.

- Найбільше принцип "Steering at a distance" (управління на відстані) проявляється у фінансовому звільненні від державних і місцевих органів влади - у реформованій Конституції (2003 р.) закріплений принцип фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Конституція передбачає в подальшому роз-ширення повноважень місцевих органів щодо самостійного встановлення податків.

Реформи 1982, 2003 рр.

За останні 4 десятиліття французькі місцеві політичні та адміністративні установи та модель відносин центр-периферія зазнали двох головних змін. Ці зміни зломали дві історичні особливості французької політичної системи.

По-перше, децентралізаційна реформа, тобто повільна реорганізація, прогресивна реструктуризація та втрата влади державних оперативних служб на місцях перебороли історично державо-централізовану організацію країни.

По-друге, розвиток та консолідація зростаючої потужності міжінституційного співробітництва інституцій, особливо у великих містах, перебороли традиційну роздробленість між місцевими політичними та адміністративними системами й започаткували міцні потужні сили міста-регіону.

Проблеми реформ

1. Складна система управління з багатьох осіб більше створює взаємозалежні відносини, ніж виокремлює передачу повноважень.

2. У всіх європейських державах протягом останніх десятиліть спостерігаються регіоналізаційні тенденції, які виникли частково у зв'язку з потребою реорганізації розподілу завдань між центральним рівнем державної влади та субнаціональними рівнями.

Регіоналізація у Франції не спричинила суттєвих змін щодо доступності публічних послуг. Комунальні кооперації та зростаюча кількість організацій на кшталт об'єднань цільового призначення утруднюють роботу територіальної громади як перехід до всіх публічних послуг.

Регіони Франції позиціонують себе як незалежні адміністративні одиниці, але вони все ще сильно віддалені від статусу регіональних юридичних осіб, діяльність яких обмежена точно визначеною територією, у федеральних або квазі-федеральних державах.

Регіони намагаються насамперед за допомоги Європейського Союзу розвинути свою ідентичність і міцно закріпитися в системі державного устрою Франції.

Територіальна реформа у Франції

Комітет з реформи органів місцевого самоврядування був створений Указом Президента в жовтні 2008 р., його очолює відомий французький політичний діяч Едуард Балладюр.

Після проведення обстеження в зазначеній сфері Комітет представив 20 пропозицій щодо реформування органів місцевого самоврядування та календарний план їх впровадження.

Відповідно до Звіту Комітету Балладюра від 5 березня 2009 р. основними заходами територіальної реформи є такі:

- сприяти добровільному об'єднанню департаментів та регіонів і скоротити кількість останніх до 15 одиниць;
- починаючи з 2014 р. призначати шляхом проведення єдиних виборів Ради департаментів та регіонів, у результаті чого скасувати кантони, та діяти на цих виборах за мажоритарною виборчою системою;
- завершити до 2014 р. карту міжкомунальних об'єднань та раціоналізувати карту синдикатів комун;
- не створювати нових "країн" у розумінні закону від 4 лютого 1995 р.;
- починаючи з 2014 р., створити законом 11 перших метрополій: Ліон, Лілль, Марсель, Бордо, Тулуза, Нант, Ніцца, Страсбург, Руан, Тулон та Ренн;
- затвердити положення про загальні компетенції (метрополій, нових комун, утворень із міжкомунальних об'єднань та інших комун) та спеціалізувати сфери компетенції департаментів та регіонів;
- у рамках щорічних обговорень у парламенті визначити річні цілі та зміни призначення витрат органів місцевого самоврядування;
- компенсувати в повному обсязі скасування професійного податку (прим. податок на розвиток професійної освіти) шляхом введення іншого спо-собу оподаткування економічної активності, який базується на переоціненому доході від місцевого земельного податку та доданої вартості від підприємств;
- створити в 2014 р. адміністративно-територіальну одиницю зі спеціальним статусом під назвою "Гран Парі" (Grand Paris) з департаментами в Сен-Сант-Дені та Вал-де-Марн, за попереднього проведення громадських консультацій з органами місцевого самоврядування, яких це стосується, соціальними партнерами та економічними силами.

Як доповнення до звіту були також представлені індивідуальні експертні довідки членів комітету, а також проекти двох законів, запропоновані Едуардом Балладюром:

- проект закону про реформування органів місцевого самоврядування;
- проект закону щодо створення адміністративно-територіальної одиниці "Гран Парі" (Grand Paris) [42].

Список використаних джерел

1. Франция. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F>
2. "Муниципальные институты Франции" Глава IX. Часть II. - Режим доступа : www.bninsk.com
3. *Фадеев Ф.* Краткий очерк истории муниципального права. - Режим доступа : www.bninsk.com
4. <http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/m2/p12.doc>
5. Decret n°2007-1003 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Online. Available : <http://www.fonction-publique.gouv.fr>
6. Конституция Французской Республики / Конституции государств Европейского Союза : под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М. : Издат. группа ИНФРА-М - НОРМА, 1997. - С. 665-682. - Режим доступа : <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm>
7. Decret n°2007-1100 du 13 juillet 2007 relatif aux attributions d'?'gu?'es au secr?'taire d'Etat charg?' de la fonction publique. Online. Available : <http://www.legifrance.gouv.fr>
8. Mission et organisation de la DGAFP/ Direction generale de l'administration et de la fonction publique. Online. Available : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article498.html>.
9. Rapport annuel de la DGAFP - 2007.
10. Gilles Pinson. State restructuring and decentralisation dynamics in France: politics is the driving force/ Cahier Europeen numero 07/05. du pele Ville/metropolis/cosmopolis. Centre d'Etudes Europeennes de Sciences po (Paris). Available: http://www.portedeurope.org/IMG/pdf/cahier_ville007.pdf
11. Сенат Франции. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org>
12. Национальное собрание Франции. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org>
13. *Решетников Ф. М.* Правовые системы стран мира / Ф. М. Решетников. - М., 1993.
14. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн : підручник / В. М. Шаповал. - К. : АртЕк, Вища шк., 1998.
15. Премьер-министр Франции. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org>
16. Президент Франции. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org>
17. <http://france.fromru.com/0307.htm>
18. Роль Кабінету Міністрів у парламентських демократіях на прикладах Чеської Республіки, Франції, Латвії, Польщі та Росії Уляна Бігун, Програма сприяння парламенту України, університет штату Індіана. - Режим доступа : <http://www.pdp.org.ua/index.php/2009-02-09-14-31-13/-ii-i/906-208-4>
19. <http://www.conseil-general.com/ministeres/ministeres.htm>
20. <http://france.fromru.com/0309.htm>
21. http://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_France
22. Inspection General de Finance. Online. Available: <https://www.igf.bercy.gouv.fr/>
23. Inspection General d'Administration. Online. Available: http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/le_ministere/organigramme/iga
24. Inspection General d'Affaires Sociales. Online. Available: <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/ministere/presentation-organigramme/>
25. Revision Generale des Politiques Publiques. Online. Available: www.rgpp.modernisation.gouv.fr

26. La Forum de la Performance/ Ministere du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Online. Available: <http://www.performance-publique.gouv.fr>
27. Ministere du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Online. Available: <http://www.budget.gouv.fr>
28. Alain - Gerard Cohen. Centrole interne et audit publics. - Paris : LGDJ, EJA, 2005.
29. La Commission pour la transparence financiere de la vie politique. Online. Available: <http://www.commission-transparence.fr>
30. Le ministere de la Justice. Online. Available: <http://www.justice.gouv.fr>
31. Le ministere de l'economie, de l'Industrie et de l'Emploi. Online. Available: <http://www.minefe.gouv.fr>
32. <http://law.biz.ua/books/0001/0268.htm>
33. Жан-Поль Везіан. Початкова підготовка та безперервне навчання державних службовців у Франції / Презентація Посла Французької Республіки в Україні. 2008 р.
34. Хелен Маньєр. Модернізація державної служби Франції / Презентація, Посольство Республіки Франція, Пекін, 24 листопада 2005 р.
35. Concours Fonction Publique. Concours Par Niveaux d'etudes. Online. Available : <http://www.concours-fonction-publique.com/recherche/niveau-d-etude>
36. Serge Salon, Jean-Charles Savignac. Code de la fonction publique. - Paris : edition Dalloz, 2007.
37. Офіційний сайт Вищої школи державного управління Франції: Ecole National d'Administration - ENA. Online. Available : www.ena.fr
38. Офіційний сайт Національного інституту територіальних студій: Institut national des etudes territoriales - INET. Online. Available : <http://www.inet.cnfpt.fr/fr/accueil.php>
39. Офіційні сайти Регіональних інститутах державного управління: Institut r?gional d'administration - IRA. Online. Available : www.ira-bastia.fr/, www.ira-lille.gouv.fr/, www.ira-lyon.gouv.fr/, www.ira-metz.fr/, www.ira-nantes.gouv.fr/
40. Офіційний сайт Центра європейських студій в м. Страсбург: Centre des etudes europeennes de Strasbourg - CEES. Online. Available : www.cees-europe.fr/
41. http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=9632A4F51C29FF8_54005E7976D69B334?art_id=37756&cat_id=37402Є. Ралдугін. Державна реформа у Франції: історичний аспект
42. Comite pour la reforme des collectivites locales - "Il est temps de decider" - Rapport au President de la Republique/ BALLADUR Edouard, FRANCE. Presidence de la Republique. Available: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/index.shtml>

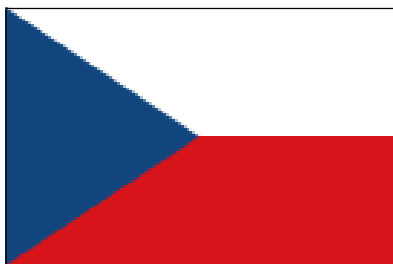
Корисні посилання

ENA Національна Школа Адміністрації (Франція)	http://www.ena.fr/
Le service public de la diffusion du droit Сайт нормативно-правових актів	http://www.legifrance.gouv.fr/
Service public Le portail de l'administration francaise Портал французької адміністрації державної служби	http://www.service-public.fr/
Assemblée Nationale Національна Асамблея	http://www.assemblee-nationale.fr/
Presidence de la Republique Президент Франції (офіційний веб-сайт)	http://www.elysee.fr/
France Diplomatie Міністерство закордонних справ	http://www.diplomatie.gouv.fr/
Ministère de l'Education National Міністерство Національної освіти	http://www.education.gouv.fr/

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) Головне управління із зайнятості і професійного навчання	http://www.apprentissage.gouv.fr/
Le portail du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi Міністерство економіки, промисловості і працевлаштування	http://www.minefe.gouv.fr/
Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique Міністерство з питань бюджету, державних розрахунків і державної служби	http://www.fonction-publique.gouv.fr/
Portail du Gouvernement Прем'єр-міністр і Уряд	http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/
Conseil General Генеральна Рада	http://www.conseil-general.com/
Agence France Tresor Казначейство Франції	http://www.aft.gouv.fr/ http://www.francetresor.gouv.fr/
Ministere de l'interieur Міністерство внутрішніх справ	http://www.interieur.gouv.fr/
L'administration fiscale Податкова адміністрація	http://www.impots.gouv.fr
Journal Officiel Публікації нормативно-правових актів	http://www.journal-officiel.gouv.fr/
Portail du droit français Портал нормативно-правових актів	http://www.droit.org/jo/indexdroit.phtml
Ministere du travail, des relations sociales, de la famille, de la sodarite et de la ville Міністерство праці, соціальних відносин, сім'ї, солідарності і міста	http://www.travail-solidarite.gouv.fr/
Le Conseil d'Etat Державна Рада	http://www.conseil-etat.fr/
Ministere de la Justice Міністерство юстиції	http://www.justice.gouv.fr/
Senat Сенат	http://www.senat.fr/
Liberation Національна газета Франції	http://www.liberation.fr/
Vie Publique Публічне життя	http://www.vie-publique.fr/
Le Figaro Національна газета Франції правих партій	http://www.lefigaro.fr/
Le forum de la performance Форум щодо ефективності міністерства економіки, фінансів та праці	http://www.performance-publique.gouv.fr
Un debat National sur l'avenir de la fonction publique Національний форум з питань державної служби	http://www.ensemblefonctionpublique.org
Orienteation et formation Орієнтація і професійне навчання	http://www.orientation-formation.fr
Inspection generale des finances Генеральна інспекція з фінансів	https://www.igf.bercy.gouv.fr
Le site de la revision generale des politiques publiques Офіційний веб-сайт генеральної інспекції з державної політики	http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr
Centre national de la fonction publique territoriale Національний Центр місцевого самоврядування	http://www.cnfpt.fr/
Institut national des études territoriales (INET) (Національний Інститут місцевого самоврядування)	http://www.inet.cnfpt.fr/
Le ministre de la sante et du sport Генеральна інспекція у справах молоді, спорту та діяльності громадських об'єднань	http://www.jeunesse-sports.gouv.fr/ministere_7/organisation-...

Les services de l'administration centrale L'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles Генеральна інспекція адміністрації з питань культури	http://www.culture.gouv.fr/culture/iga.htm
Inspection generale de l'administration de l'education nationale et de la recherche Генеральна інспекція адміністрації з питань національної освіти та науки	http://www.education.gouv.fr/syst/igaen/default.htm
L'inspection générale de l'administration (IGA) Генеральна інспекція адміністрації	http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/le_minis...
conseil general des ponts et chaussees Генеральна рада з питань управління доріг і мостів	http://rp.equipement.gouv.fr/bicentenaire-cgpc/cgpc/missions...
Juridictions financieres Рахункова палата	http://www.ccomptes.fr
Le Conseil economique, social et environnemental Економічна та соціальна рада	http://www.conseil-economique-et-social.fr
Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique Пакет бюджетних документів	www.budget.gouv.fr
Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux (ENACT) Національна Школа органів місцевого самоврядування	Офіційний сайт у м. Нансі http://www.enact-nancy.cnfpt.fr/fr/accueil.php Офіційний сайт у м. Дюнкерк http://www.enactdunkerque.cnfpt.fr/
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques Національна комісія з розрахунків на виборчі кампанії і політичні фінансування	http://www.cnccfp.fr/

РЕСПУБЛІКА ЧЕХІЯ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Глава держави і державне управління*
 - 5.2. *Міністерства*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судова система. Органи контролю*
 7. Державна служба
 8. Система професійного навчання державних службовців
 9. Основні тенденції розвитку Чеської Республіки
 10. Функціонування системи державного управління Чеської Республіки: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Республіка Чехія розташована в Центральній Європі, утворена 1 січня 1993 р. після розпаду Чеської і Словацької Федеративної Республіки (ЧСФР), межує з Німеччиною на заході, Польщею на півночі, Словаччиною на сході і Австрією на півдні.

Офіційна мова - чеська.

Столиця і найбільше місто - Прага.

Площа країни - 78 866 км². Близько 53% площі використовується для сільського господарства, 36% займають ліси. Історично країну ділять на три головні регіони: Богемію на заході, Моравію на сході і Силезію на північному сході. Найвища точка Чехії - Снежка (1602 м), розташована в горах Крконоше. Найдовша річка республіки - Влтава (430 км), відома великою кількістю гребель і штучних озер. Одними із найважливіших природних ресурсів є мінеральні джерела, які використовуються для лікування на чеських курортах, відомими з яких є Карлові Вари і Маріанські Лазні [25].

Коротка історія. У 1918 р., після закінчення Першої світової війни і розпаду Австро-Угорщини, два братські народи Чехії і Словаччини об'єдналися в єдину незалежну державу Чехословаччину. У мирний час лідери нової країни були постійно зайняті вирішенням вимог інших етнічних меншин у республіці, особливі проблеми створювали етнічні німці і угорці. Саме присутністю етнічних німців (20% від загальної чисельності населення) скористався Гітлер і використовував як "обґрунтування" для розчленування нації перед початком Другої світової війни. Країна була анексована і окупована Німеччиною під час війни.

Після закінчення Другої світової війни на Потсдамській конференції чехословаки домоглися виселення з країни німців та угорців. Чехословаччині дуже пощастило, що вона вийшла з війни в більш-менш незмінному вигляді, уникнувши масових бомбардувань з повітря, чого не скажеш про більшу частину історичних міст у сусідній Німеччині, Австрії, Польщі та Білорусії. Після Другої світової війни Чехословаччина потрапила у сферу впливу СРСР і залишалася такою до 1989 р.

У 1988 р. вторгнення військ Варшавського договору підірвало всі зусилля керівництва країни щодо лібералізації комуністичної партії і створення "соціалізму з людським обличчям". Наступного року почалися антирадянські демонстрації, що супроводжувалися жорстокими репресіями. У листопаді 1989 р. "оксамитова революція" остаточно повалила комуністичний уряд.

1 січня 1993 р. "оксамитове розлучення" остаточно розділило два народи на Чеську Республіку та Словаччину. З 1999 р. Чехія входить до НАТО, а з 2004 р. - до ЄС, повноцінно інтегрувавшись у світовий ринок, пропонуючи для бізнесу як великі можливості, так і певні ризики.

Чеська Республіка - невелика країна, однак має багату і бурхливу історію. З незапам'ятних часів тут жили і працювали чехи, німці, євреї та словаки, а також італійські каменярі, французькі торговці і дезертири з армії Наполеона, активно взаємодіючи між собою. Століттями вони спільно обробляли землю, створювали витвори мистецтва, якими ми захоплюємося і сьогодні. Саме завдяки їх винахідливості і майстерності цю маленьку країну прикрашають сотні старовинних замків, монастирів і навіть цілих міст, що представляють сьогодні культурні цінності. У Чехії величезна кількість архітектурних пам'яток, а також найкрасивіших лісів і гір [4].

Державний устрій. Чехія - суверенна, єдина і демократично правова держава, що заснована на повазі основних прав і свобод людини і громадянина.

Чеська Республіка з'явилася 1 січня 1993 р. в результаті мирного розподілу Чехословаччини на 2 країни. Саме цього дня набрала чинності конституція, прийнята 16 грудня 1992 р. Структура інститутів влади, також як і конституція, продовжили традиції Чехословаччини, - тієї, якою вона була в період між двома світовими війнами. У цей час країна була процвітаючим островом демократії в бурхливій Європі.

За політичним устроєм Чеська Республіка - парламентська. Парламент складається з Палати депутатів (200 місць) і Сенату (81 місце). Депутати обираються на 4 роки, а сенатори - на 6 років, при цьому кожні 2 роки 1/3 з них переобирається. Право обирати мають громадяни Чеської Республіки старше 18 років, а право бути обраними - громадяни Чеської Республіки від 21 року (до парламенту) і від 40 років (у Сенат). У населених пунктах також кожні 4 роки

проходять вибори місцевих рад (показних органів) і старост (у великих населених пунктах вони називаються приматорами).

Вищим посадовцем у Чеській Республіці є президент. Президент обирається парламентом строком на 5 років. Президент затверджує склад уряду Чеської Республіки, запропонований Палатою депутатів. Президент є також - Верховним головнокомандуючим збройних сил.

Основні принципи виборчої системи визначаються конституцією Чеської Республіки. Вибори до парламенту здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням. Вибори в палату депутатів парламенту проводяться за системою пропорційного представництва, в Сенат - за мажоритарною системою. У парламентських виборах можуть брати участь тільки громадяни Чехії, які досягли, принаймні, на другий день виборів 18-річного віку. У Палату депутатів парламенту може бути обраний громадянин Чеської Республіки, який має право брати участь у виборах і що досяг, принаймні, на другий день виборів віку 21 року, в Сенат - 40 років [34].

Економіка. Серед усіх посткомуністичних держав Чехія має одну з найбільш стабільних і успішних економічних систем. Її основою є промисловість (машинобудування, електротехніка і електроніка, хімія, харчова промисловість і чорна металургія), будівництво і сфера послуг. Частка сільського і лісового господарства, а також гірничодобувна промисловість незначна і продовжує зменшуватися.

Грошовою одиницею з 1993 р. є вільно конвертована чеська крона [21].

Населення. Основу населення Чехії (95%) складають етнічні чехи, які розмовляють чеською мовою. Серед іммігрантів найчисленнішу діаспору в Чехії складають українці, яких станом на 30 вересня 2010 р. проживало в країні 126 521. На другому місці словаки (71 676), багато з яких після поділу в 1993 р. залишилися в Чехії і становлять приблизно 2% населення. На третьому - громадяни В'єтнаму (60 605). Слідом за ними йдуть громадяни Росії (31 294) і Польщі (18 328). Інші етнічні групи включають німців (13 577), ромів і угорців.

Чехи - люди спокійні, дуже гостинні, доброзичливі, привітні, практичні. Багато жителів, особливо старшого віку, добре знають російську мову, молодь розмовляє чеською, англійською і трохи німецькою [22].

Релігія. Близько 40% населення Чехії - католики, 4 відсотки - гусити. У країні представлені також Євангелічна, Православна, Греко-католицька та деякі інші церкви. Значна частина населення країни не належить до жодної релігійної групи [6].

Культура. Чеська республіка і особливо її столиця, Прага, завжди була одним з центрів європейської культури. Країна є батьківщиною відомих композиторів і письменників, зокрема Антоніна Дворжака, Леоша Яначека і Франца Кафки. Щорічно в країні проходять культурні міжнародні заходи - музичний фестиваль Празька весна, кінофестиваль у Карлових Варах, безліч гастролей відомих світових виконавців класичної і сучасної музики. Архітектурні пам'ятники Чехії незліченні. Сотні старовинних будинків, прекрасних соборів, фортець, замків і палаців, наповнених колекціями мистецтва. Серед найбільш відомих пам'ятників, що перебувають під захистом ЮНЕСКО, можна назвати міські райони Праги, Чеський Крумлов, Телч [25].

Символи

Державний прапор - прямокутне полотнище, що складається з двох рівних горизонтальних смуг білого (зверху) та червоного (знизу) кольорів із синім клином з правого боку.



Державний герб - на полях четверчасткового великого герба чергується двохвостий лев з моравським орлом (на синьому полі) і сілезьким орлом (на золотому полі).

Малий герб - білий лев у золотій короні на червоному щиті, що стоїть на задніх лапах і повернутий на захід - нагадує про середньовічне чеське королівство.



Президентський штандарт - у центрі білого квадратного полотнища зображений великий державний герб. Його доповнюють липові гілки обабіч, девіз "Правда перемагає", а на каймі - язика полум'я державних кольорів.

Державний гімн - пісня "Де моя батьківщина". Вона нагадує чехам про чеське Відродження першої половини XIX ст.

Членство в міжнародних організаціях. Чеська Республіка є членом Організації Об'єднаних Націй, НАТО (1999), Всесвітньої торговельної організації, Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Європейського банку реконструкції та розвитку, ЄС (2004), РЄ (1993), ОЕСР (1995), ЗСС (АЧ) [9].

2. Територіальні рівні державного управління

На кінець 1998 р. Чеська Республіка складалася з 8 областей, включаючи Прагу як столичне місто. Області діляться на 76 районів, в які входять 6242 населені пункти. У 1997 р. був ухвалений закон, згідно з яким з 1 січня 2000 р. держава складається з 14 областей.

Територіальному устрою Чехії присвячена глава 7 конституції, в ній говориться, що Чеська Республіка ділиться на громади, які є основними територіальними самоврядними одиницями. Територіальними самоврядними одиницями більш високого рівня є землі або області.

Територіальні самоврядні одиниці є територіальними об'єднаннями людей, які мають право на самоврядування. Община є складовою територіальною самоврядною одиницею більш високого рівня. Створення або ліквідація територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня здійснюється тільки конституційним законом.

Муніципалітети - повноправні юридичні суб'єкти; держава не має права втручатися в самоврядування, за винятком обумовлених законом випадків. Міста і селища розпоряджаються власними засобами, мають бюджет, відокремлений від державного. Самоврядування в них здійснюється за допомогою муніципального парламенту, який обирається кожні 4 роки місцевим населенням (умовою права голосу є постійне місце проживання в даному населеному пункті). Представництво цього населеного пункту потім вибирає зі своїх лав виконавчі органи - муніципальну раду і старосту. Чисельність жителів у 80% населених пунктів не перевищує 1 тис. осіб; кількість міст - 375. Тричі проведені комунальні вибори (у 1990 р. за участю 75% виборців, 1994 р. - 62%, в листопаді 1998 р. - 45%) зміцнили демократію на місцях і визначили її як повноправний елемент у політичній системі Чеської Республіки. У 1997 р. місцевим муніципалітетам, згідно з опитуваннями, довіряло 48% жителів, не довіряло - 31%, приблизно така ж сама кількість тих, які довіряють і які сумніваються була і в 1998 р. [29].

2.1. Загальнодержавний рівень

Чехія є парламентською республікою. Її верховним законом є Конституція Чеської Республіки разом із Декларацією основних прав та свобод. Конституція у своєму сучасному вигляді діє з 1 січня 1993 р., тобто від виникнення самостійної чеської держави, яка утворилася в результаті розділення Чехословаччини. Влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову.

Законодавча влада - право приймати закони в Чеській Республіці - належить парламенту, який складається з двох палат - Палати депутатів та Сенату. Засідання Палати депутатів та Сенату, як правило, відбуваються публічно. Закони, прийняті парламентом, публікуються у Зведенні законів.

Президент Чеської Республіки є главою держави. Він обирається парламентом кожні 5 років. До його повноважень належать підписання законів, укладення і ратифікація міжнародних договорів, проголошення помилування та амністій.

Уряд - найвищий орган виконавчої влади. Він складається з Прем'єр-міністра, віце-прем'єрів та міністрів, яких призначає президент республіки. Уряд у цілому несе головну відповідальність за керування державою та створення законодавства, керує діяльністю державного апарату, впроваджує закони та у їх межах видає розпорядження. Уряд підзвітний Палаті депутатів, яка може уряду в цілому висловити недовіру.

Суди - найважливіша гарантія захисту прав людини. Загальні суди здійснюють цивільне судочинство (до складу якого входять також торговельне, сімейне та спадкоємне судочинство), кримінальне та адміністративне. Тільки суди можуть приймати рішення щодо вини та покарання.

Основною засадою судової системи є незалежність від держави. Управління судами здійснює Міністерство юстиції, яке при цьому не має права втручатися у прийняття судових

рішень. Таким чином, суди в змозі розглядати й такі спори, де одним з учасників судового процесу є держава, - наприклад у адміністративному судочинстві [31].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Згідно з адміністративною реформою з 2000 р. вищими територіальними одиницями місцевого самоврядування стали 14 країв (областей). На чолі країв - гетьмани, яких обирають на сесіях представницьких органів країв. Нижня ланка - населені пункти. Старости сіл та мери міст обираються на муніципальних виборах строком на чотири роки.

Населені пункти є основою територіального самоврядування громадян.

Органами управління населеного пункту є:

- збори депутатів (найвищий орган управління населеного пункту, що виконує найважливіші повноваження у сфері самоврядування населеного пункту);
- рада населеного пункту (виконавчий орган);
- староста;
- муніципалітет;
- особливі органи, що створюються для вирішення поточних питань.

Області

У ЧР є 14 областей. Прага - столиця Чеської Республіки - є одночасно областю і населеним пунктом.

Область	Обласний центр	Область	Обласний центр
Hlavní město Praha //Прага/	Praha //Прага/	Olomoucký //Оломоуцька/	Olomouc //Оломоуц/
Jihočeský //Південно-чеська/	Česke Budějovice //Чеське Будейовіце/	Pardubický //Пардубіцька/	Pardubice //Пардубіце/
Jihomoravský //Південно-моравська/	Brno //Брно/	Přízeňský //Пльзеньська/	Přízeň //Пльзень/
Karlovarský //Карловарська/	Karlovy Vary //Карлові Варш/	Středočeský //Центрально-чеська/	Praha //Прага/
Královéhradecký //Краловерградська/	Hradec Králové //Градец Кралоуе/	Ústecký //Устецька/	Ústí nad Labem //Усті на Лабі/
Liberecký //Ліберецька/	Liberec //Ліберец/	Vysočina //Височіна/	Jihlava //Іглава/
Moravskoslezský //Мораво-сілезька/	Ostrava //Острава/	Zlínský //Злінська/	Zlín //Злін/

Органами управління областю є:

- збори депутатів області (найвищий орган управління області, що приймає рішення з усіх питань у сфері самоврядування областю);
- рада області (виконавчий орган);
- гетьман;
- обласна адміністрація;
- особливі органи, що створюються для вирішення поточних питань.

Органами Праги є:

- збори депутатів Праги;
- рада Праги;
- мер Праги;
- мерія Праги;
- особливі органи Праги;
- муніципальна поліція Праги [28].

3. Функції держави і державне управління

Під поняттям державного управління в Чеській Республіці ми розуміємо:

1. Діяльність на користь громадської (державної, муніципальної тощо) справи (видання адміністративних регламентів, інша адміністративна діяльність у службі громадянам, адміністративний нагляд і т.ін.);

- приватна служба (стосується особистих цілей - наприклад підприємницька діяльність комерційних компаній, діяльність бізнес-об'єднань громадян).

2. Сукупність інституцій (органів і суб'єктів), що здійснюють державне управління, до яких зараховуються органи державної служби або місцеві органи влади, парламент, уряд, суди, вище контрольне управління.

Суб'єкти і органи державного управління

Суб'єкти державного управління - юридичні особи в розумінні державного права (державні корпорації права), як і приватного права, наприклад місцеві органи влади, професійні асоціації. Основним суб'єктом державного права є держава.

Державні органи - конкретні адміністративні органи (установи як, наприклад, міністерства, місцеві органи влади, фізичні особи, які виконують державний нагляд, лісова охорона, мисливська охорона і т.ін.).

Діяльність органів державного управління

Рамки діяльності державного управління визначає правопорядок Чеської Республіки, який належить до так званої континентальної системи права. Характеризується він абсолютним приматом писаного права.

Джерелами писаного права є положення закону:

- основного закону (конституції);
- законів;
- постанов уряду;
- положення міністерств та інших адміністративних установ;
- положення місцевих органів влади.

Особливу позицію в правопорядку займають:

- міжнародні угоди;
- положення Європейського співтовариства, що встановлюють принцип примату щодо інших норм.

Державне управління розділене на дві підсистеми:

- 1) державна адміністрація (здійснює виконавчу владу);
- 2) місцеве самоврядування (основні принципи якого визначає конституція).

Державне управління і місцеве самоврядування здійснюють визначені правом установи. Реалізацію державного управління визначають також в особливий спосіб так звані внутрішні положення (наприклад ухвали уряду, директиви міністерств).

В уряді зобов'язують типові взаємини домінування і залежності. У сфері місцевого самоврядування взаємини домінування і залежності не мають місця. На рівні самоврядування рішення приймаються в колегіальному порядку, на рівні уряду - в порядку монократії (один чиновник).

Уряд - підсистема державного управління.

Уряд є реалізатором виконавчої влади. Виконавчу владу відповідно до конституції Чеської Республіки здійснює уряд і президент.

Президент республіки, що є главою держави, обирається парламентом на п'ятилітню каденцію.

Президент згідно з конституцією призначає та звільняє Голову і інших членів Ради міністрів, а також приймає їх відставку, відкликає уряд і приймає його відставку.

Уряд є найвищим органом виконавчої влади, відповідальний перед Сеймом. Сейм є однією з палат парламенту.

Парламент згідно з конституцією Чеської Республіки виконує законодавчу владу. Складається з двох палат: згаданого вже Сейму, а також Сенату.

Поряд із законодавчою і виконавчою владою частиною політичного устрою Чеської Республіки є також судова влада, що здійснюється від імені Республіки через незалежні суди.

Судовим органом, який стоїть на варті конституції, є Конституційний трибунал.

Рівні, що характеризують державне управління:

- центральний (виконується через установи із загальнодержавною діяльністю);
- територіальний (виконується через установи місцевої адміністрації, наприклад служби зайнятості, податкові органи);
- безпосередній (виконується "безпосередньо" органами державного управління);

- посередній (виконується "побічно" через інші, ніж державні органи, наприклад обласні і муніципальні установи).

Незалежність одиниць територіального управління гарантує конституція Чеської Республіки (основне джерело права), яка визначає їх як організації локальних спільнот, що мають право здійснювати місцеве самоврядування.

Основними одиницями територіального управління в Чеській Республіці є муніципалітети. Муніципалітети згідно з конституцією Чеської Республіки утворюють 14 областей, що є одиницями територіального управління вищого ступеня. Гміна завжди входить до складу одиниці вищого рівня.

Муніципалітетами і містами управляють незалежні органи. Членів влади обирають шляхом таємного голосування на чотирирічну каденцію.

Місцеві органи влади діють на правах публічно-юридичних корпорацій. Можуть мати власне майно і розпоряджатися власним бюджетом.

Компетенції влади можуть бути встановлені виключно спираючись на право. Муніципальна влада вирішує питання щодо територіального управління, оскільки закон не передає повноважень органів територіального самоврядування вищого рівня.

Влада у межах своїх повноважень може видавати загальнообов'язкові постанови.

Органи територіального управління можуть також реалізовувати визначене правом завдання державної адміністрації у рамках так званого делегування повноважень. Саме тому мова йде про так звану спарену модель державного управління [13].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Відповідно до ст. 15 конституції законодавча влада в Чеській Республіці належить парламенту. Як уже зазначалося, парламент складається з двох палат - Палати депутатів і Сенату.

До палати депутатів входять 200 депутатів, які обираються строком на чотири роки, до складу Сенату - 81 сенатор, який обирається строком на шість років. Кожні два роки переобирається одна третина сенаторів.

Вибори в обидві палати проводяться в останні тридцять днів терміну повноважень кожної палати. Якщо Палата депутатів була розпущена, то вибори проводяться в строк до шістдесяти днів з дня її розпуску.

Вибори в Палату депутатів здійснюються таємним голосуванням на основі загального, рівного і прямого виборчого права відповідно до принципів пропорційного представництва.

Вибори в Сенат здійснюються таємним голосуванням на основі загального, рівного і прямого виборчого права відповідно до принципів мажоритарної системи.

Право обирати має кожен громадянин Чеської Республіки, який досяг 18 років.

У Палату депутатів може бути обраний кожен громадянин Чеської Республіки, який має право обирати і досяг 21 року.

У Сенат може бути обраний кожен громадянин Чеської Республіки, який має право обирати і досяг 40 років.

Мандат депутата або сенатора отримується в результаті обрання.

У конституції наголошується, що ніхто не може бути одночасно членом обох палат парламенту. Також із функцією депутата або сенатора несумісне здійснення функцій президента республіки, судді й інших функцій, визначених законом.

У день, коли депутат або сенатор приступив до виконання обов'язків президента республіки, судді або до здійснення інших функцій, несумісних із функцією депутата або сенатора, мандат депутата або сенатора припиняється.

Депутат складає присягу на першому засіданні Палати депутатів, у роботі якої він бере участь.

Сенатор складає присягу на першому засіданні Сенату, в роботі якого він бере участь.

Присяга депутата і сенатора: "Присягаюся у вірності Чеській Республіці. Присягаюся, що дотримуватимуся її Конституції і законів. Присягаюся своєю честю, що свій мандат здійснюватиму в інтересах усього народу, керуючись своїми переконаннями і совістю".

Депутат або сенатор може відмовитися від свого мандату, зробивши особисту заяву на засіданні палати, членом якої він є. За наявності серйозних обставин він може це зробити також у порядку, встановленому законом.

Мандат депутата або сенатора припиняється у випадках:

- a) відмови від присяги або прийняття присяги із застереженням;
- b) закінчення терміну повноважень;
- c) відмови від мандату;
- d) втрати пасивного виборчого права;
- e) у депутатів - у разі розпуску Палати депутатів;
- f) виникнення несумісності функцій відповідно до ст. 22 конституції.

Депутати і сенатори здійснюють свій мандат особисто, відповідно до своєї присяги і не пов'язані ніякими вказівками.

Депутат або сенатор не може притягатися до відповідальності за голосування в Палаті депутатів, у Сенаті або в їх органах.

Депутат або сенатор не може бути притягненим до карної відповідальності за виступи в Палаті депутатів, в Сенаті або в їх органах.

Депутат або сенатор несе дисциплінарну відповідальність тільки перед палатою, членом якої він є.

За скоєні вчинки депутат або сенатор несе дисциплінарну відповідальність тільки перед палатою, членом якої він є, якщо інше не встановлено законом.

Депутат або сенатор не може притягатися до карної відповідальності без згоди палати, членом якої він є. Якщо палата не дасть згоду, карне переслідування виключається назавжди.

Депутат або сенатор може бути затриманий тільки при скоєнні злочину або безпосередньо після його здійснення. Відповідний орган зобов'язаний негайно повідомити про затримання голову палати, членом якої є затриманий; якщо протягом 24 годин з моменту затримання голова палати не дасть згоду на передачу затриманого до суду, орган, що здійснив затримання, зобов'язаний звільнити затриманого. На найближчому засіданні палата приймає остаточне рішення про допустимість карного переслідування.

Депутат і сенатор має право відмовитися свідчити по фактах, які стали йому відомі у зв'язку із здійсненням функцій депутата або сенатора, у тому числі і після припинення дії мандату.

Палата депутатів обирає і відкликає голову і заступників голови Палати депутатів.

Сенат обирає і відкликає голову і заступників голови Сенату.

Для розслідування питань, що становлять громадський інтерес, Палата депутатів за пропозицією не менш однієї п'ятої від загального числа депутатів може створювати слідчі комісії, діяльність яких регулюється законом.

Палати як свої органи створюють комітети і комісії. Діяльність комітетів і комісій регулюється законом.

Депутат або сенатор, який є членом уряду, не може бути головою або заступником голови Палати депутатів або Сенату, а також членом парламентських комітетів, слідчої комісії або інших комісій.

У разі розпуску Палати депутатів Сенату надається право приймати акти, що мають силу закону з питань, що вимагають законодавчого регулювання, які не терплять зволікання.

Сенат не має права приймати законодавчі акти з конституційних питань, з питань державного бюджету, виконання державного бюджету, виборчого права і міжнародних договорів, передбачених ст. 10 конституції.

Проекти законодавчих актів можуть бути внесені в Сенат тільки урядом.

Вказані законодавчі акти Сенату підписують голова Сенату, президент республіки і голова уряду; вони оприлюднюються в порядку, встановленому для обнародування законів.

Вказані законодавчі акти Сенату підлягають затвердженню на першому засіданні Палати депутатів. Якщо Палата депутатів не затвердить акт Сенату, то з цієї миті він втрачає силу.

Палати перебувають на сесії постійно. Президент республіки скликає сесію Палати депутатів для того, щоб вона розпочалася не пізніше ніж на тридцятий день після виборів; якщо президент у зазначений термін не скликає сесію, Палата депутатів збирається на тридцятий день після виборів.

Сесія палати може бути перервана її постановою. Загальна тривалість перерви сесії не повинна перевищувати 120 днів за рік.

Під час перерви сесії голова Палати депутатів або Сенату може скликати палату раніше встановленого терміну. Таке рішення він приймає завжди на вимогу президента республіки, уряду або не менше однієї п'ятої членів палати.

Сесія Палати депутатів завершується закінченням терміну її повноважень або її розпуском. Палата депутатів може бути розпущена президентом республіки в разі, якщо:

- a) Палата депутатів не висловила довіри новопризначеному уряду, голову якого президент республіки призначив за пропозицією голови Палати депутатів;
- b) Палата депутатів протягом трьох місяців не прийняла постанову по урядовому законопроекті, з обговоренням якого уряд пов'язує питання про довіру;
- c) сесія Палати депутатів була перервана на триваліший термін, чим допускається;
- d) Палата депутатів протягом більше трьох місяців була нездатна приймати рішення, хоча її сесія і не припинялася, і в цей час вона повторно скликала на засідання.

Палата депутатів не може бути розпущена протягом останніх трьох місяців терміну її повноважень.

Засідання палат відкриті. Закриті засідання можуть проводитися тільки за наявності умов, встановлених законом.

Спільне засідання палат скликає голова Палати депутатів.

Дискусії на спільному засіданні палат проводяться за регламентом Палати депутатів.

Член уряду має право брати участь у засіданнях обох палат, їх комітетів і комісій. У будь-який час членові уряду на його вимогу надається слово для виступу.

За постановою Палати депутатів член уряду зобов'язаний особисто бути присутнім на її засіданні. Це правило діє і відносно засідань комітету, комісії або слідчої комісії, на засіданнях цих органів член уряду може бути представлений своїм заступником або іншим членом уряду, якщо в постанові не міститься вимога його особистої участі.

Палати правочинні приймати рішення, якщо присутні не менше третини їх членів.

Для ухвалення рішення Палати потрібна згода більше половини присутніх депутатів або senatorів, якщо інше не встановлено конституцією.

Для ухвалення рішення про оголошення стану війни і про перебування іноземних військ на території Чеської Республіки потрібна згода більше половини від загального числа депутатів і більше половини senatorів.

Для ухвалення конституційного закону і рішення про схвалення міжнародного договору, передбаченого ст. 10 конституції, потрібна згода трьох п'ятих депутатів і трьох п'ятих присутніх senatorів.

Для ухвалення закону про вибори і закону про принципи діяльності палат і їх відносин між собою та з іншими органами, а також закону про регламент Сенату потрібне їх схвалення Палатою депутатів і Сенатом.

Проекти законів вносяться в Палату депутатів.

Проекти законів можуть бути внесені депутатом, групою депутатів, Сенатом, урядом або представництвом територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня.

Проект закону про державний бюджет, а також проект закону про виконання державного бюджету вноситься урядом.

Вказані законопроекти обговорюються на відкритому засіданні і постанова по них приймається тільки Палатою депутатів.

Парламент може прийняти рішення про оголошення стану війни у разі нападу на Чеську Республіку, а також у разі необхідності виконання зобов'язань, що витікають із міжнародних договорів про спільну оборону від агресії.

Використання збройних сил за межами території Чеської Республіки допускається тільки з відома обох палат.

Уряд має право висловлювати свою думку по всіх проектах законів.

Якщо уряд не висловив свою думку за проектом закону протягом тридцяти днів після його внесення на розгляд уряду, проект закону вважається схваленим урядом.

Уряд має право вимагати, щоб Палата депутатів завершила обговорення урядового законопроекту протягом трьох місяців з дня його внесення, якщо воно пов'язує з обговоренням законопроекту питання про довіру уряду.

Проект закону, схвалений Палатою депутатів, невідкладно передається в Сенат.

Сенат розглядає проект закону і виносить по ньому постанову в строк до тридцяти днів з моменту його надходження.

Сенат своєю постановою може затвердити або відхилити проект закону повернути його в Палату депутатів з поправками або відмовитися розглядати цей законопроект.

Якщо Сенат не висловить свою думку щодо законопроекту в строк, передбачений абзацом 1, проект закону вважається прийнятим.

У разі відхилення Сенатом проекту закону в Палаті депутатів проводиться повторне голосування. Проект закону вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини від загального числа депутатів.

Якщо Сенат поверне Палаті депутатів проект закону з поправками, то голосування проводиться по законопроекту в редакції, затвердженій Сенатом. Проект закону приймається постановою Палати депутатів.

Якщо Палата депутатів не прийме проект закону в редакції, затвердженій Сенатом, то проводиться нове голосування по законопроекту в редакції, в якій він був спрямований у Сенат. Проект закону вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини від загального числа депутатів.

При обговоренні в Палаті депутатів відхиленого або поверненого проекту закону внесення в нього поправок не допускається.

Якщо Сенат своєю постановою відмовиться розглядати законопроект, проект закону вважається прийнятим.

Міжнародні договори, що вимагають згоди парламенту, затверджуються парламентом у порядку, встановленому для прийняття проектів законів.

Згоди парламенту вимагають договори про права людини і основні свободи, політичні договори, економічні договори загального характеру, а також договори, для виконання яких потрібне ухвалення закону.

Президент республіки має право повернути ухвалений закон, за винятком конституційного закону, зі своїми зауваженнями протягом 15 днів з моменту його надходження.

За поверненням законом Палата депутатів проводить нове голосування. Внесення поправок не допускається. Якщо за повернений закон повторно проголосувало більше половини від загального числа депутатів, закон оприлюдниться. Інакше закон вважається не прийнятим.

Ухвалені закони підписують голова Палати депутатів, президент республіки і голова уряду.

Для набуття чинності закон має бути обнародований. Порядок обнародування встановлюється законом. Це правило поширюється і на міжнародні договори, схвалені парламентом.

Кожен депутат має право внести інтерпеляцію уряду або членові уряду з питань, що належать до їх компетенції.

Відповідні члени уряду зобов'язані відповісти на інтерпеляцію протягом тридцяти днів з моменту її внесення [1].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Уряд є найвищим органом виконавчої влади.

Уряд складається з голови уряду, заступників голови уряду і міністрів.

Уряд відповідальний перед Палатою депутатів.

Президент Республіки призначає голову уряду і за його пропозицією інших членів уряду і доручає їм керівництво міністерствами або іншими відомствами.

Не пізніше ніж через 30 днів після свого призначення уряд повинен з'явитися перед Палатою депутатів і просити про висловлення довіри.

Якщо Палата депутатів не висловить довіри новопризначеному уряду, знову здійснюються дії, передбачені абзацами 2, 3 ст. 67 конституції. Якщо і в цьому випадку Палата депутатів не висловить довіри уряду, президент республіки призначає голову уряду за пропозицією голови Палати депутатів.

В інших випадках президент республіки за пропозицією голови уряду призначає і відкликає інших членів уряду і доручає їм керівництво міністерствами або іншими відомствами.

Член уряду складає присягу президентові республіки.

Присяга члена уряду: "Присягаюся у вірності Чеській Республіці. Присягаюся, що дотримуватимуся її конституції і законів і втілюватиму їх у життя. Присягаюся своєю честю, що сумлінно виконуватиму свої обов'язки і не зловживатиму своїм становищем".

Член уряду не має права займатися діяльністю, характер якої несумісний із здійсненням ним своїх функцій. Подробиці встановлюються законом.

Уряд може просити Палату депутатів про висловлення довіри.

Палата депутатів може висловити уряду недовіру.

Питання про вираження недовіри уряду розглядається Палатою депутатів у письмовій пропозиції, внесений не менше ніж 50 депутатами. Для ухвалення рішення про вираження недовіри потрібна згода більше половини від загального числа депутатів.

Голова уряду подає заяву про відставку президентові республіки. Інші члени уряду подають заяву про відставку президентові республіки через голову уряду.

Уряд подає у відставку, якщо Палата депутатів відхилила його прохання про висловлення довіри або виразила йому недовіру. Уряд подає у відставку після установчого засідання новообраної Палати депутатів.

Якщо уряд подає у відставку відповідно до абзацу 2 ст. 73 конституції, президент республіки приймає його відставку.

Президент республіки відкликає члена уряду за пропозицією голови уряду.

Президент республіки відкликає уряд, який не подав у відставку, хоча він був зобов'язаний це зробити.

Уряд приймає рішення колегіально.

Для прийняття постанови уряду потрібна згода більше половини від загального числа його членів.

Голова уряду організовує діяльність уряду, керує його засіданнями, виступає від його імені і виконує інші обов'язки, покладені на нього конституцією або законами.

Голову уряду заміщає заступник голови уряду або інший уповноважений член уряду.

На виконання закону і в його межах уряд має право видавати постанови. Постанови підписуються головою і відповідним членом уряду.

Створення міністерств та інших адміністративних установ і визначення їх компетенції здійснюється тільки законом.

Правові відносини державних службовців міністерств і інших адміністративних установ визначаються законом.

Міністерства, інші адміністративні установи й органи територіального самоврядування можуть на основі і в межах закону видавати правові акти, якщо вони уповноважені на це законом [1].

5.1. Глава держави і державне управління

Ст. 54 конституції Чеської Республіки проголошує, що президент республіки є главою держави.

Президент республіки обирається парламентом на спільному засіданні палат.

Президент республіки не несе відповідальності за здійснення своєї функції.

Президент республіки приступає до виконання своїх обов'язків з моменту складення присяги. Термін повноважень президента республіки становить п'ять років, він обчислюється з дня складення присяги.

Вибори президента республіки проводяться в останні тридцять днів терміну повноважень чинного президента. Якщо посада президента республіки звільняється достроково, вибори нового президента проводяться протягом тридцяти днів.

Президентом республіки може бути обраний громадянин, який відповідає вимогам, що пред'являються для обрання в Сенат.

Ніхто не може бути обраний президентом республіки більше двох разів підряд.

Висувати кандидата на посаду президента республіки мають право не менше десяти депутатів або не менше десяти сенаторів.

Президентом республіки вважається обраний кандидат, за якого проголосувало більше половини від загального числа депутатів і більше половини від загального числа senatorів.

Якщо жоден із кандидатів не отримав більше половини голосів від загального числа депутатів і загального числа senatorів, протягом 14 днів проводиться другий тур виборів.

У другому турі виборів бере участь кандидат, який отримав найбільше число голосів у Палаті депутатів і кандидат, який отримав найбільше число голосів у Сенаті.

Якщо кілька кандидатів отримали рівне найбільше число голосів у Палаті депутатів або в Сенаті, підраховуються голоси, віддані за них в обох палатах. У другому турі бере участь кандидат, який отримав найбільше число голосів у сумарному підсумку.

Обраним вважається кандидат, за якого проголосувало більше половини присутніх депутатів і більше половини присутніх senatorів.

Якщо президент республіки не обраний і в другому турі, протягом 14 днів проводиться третій тур виборів; обраним вважається той з кандидатів, що брали участь у другому турі, за якого проголосувало більше половини присутніх депутатів і senatorів.

Якщо президент республіки не був обраний і в третьому турі, проводяться нові вибори.

Президент республіки складає присягу голові Палати депутатів на спільному засіданні палат.

Присяга президента республіки: "Присягаюся у вірності Чеській Республіці. Присягаюся, що дотримуватимуся її Конституції і законів. Присягаюся своєю честю, що на своєму посту діятиму в інтересах усього народу, керуючись своїми переконаннями і совістю".

Відмова президента республіки від складання присяги або складання присяги із застереженням розглядаються як необрання президентом республіки.

Президент республіки може подати у відставку, заявивши про це голові Палати депутатів.

Президент республіки:

a) призначає й відкликає голову та інших членів уряду і приймає їх відставку, відкликає уряд і приймає його відставку;

b) скликає сесію Палати депутатів;

c) розпускає Палату депутатів;

d) уповноважує уряд, відставку якого він прийняв або яку відкликав, тимчасово здійснювати свої функції до призначення нового уряду;

e) призначає суддів Конституційного суду, його голову і заступників голови;

f) призначає голову і заступників голови Верховного суду з числа його суддів;

g) здійснює помилування, пом'якшує покарання, призначене судом;

дає вказівку не відкривати кримінальну справу або припинити відкриту кримінальну справу; знімає судимість;

h) має право повернути парламенту ухвалений закон, за винятком конституційного закону;

i) підписує закони;

j) призначає президента і віце-президента Верховного контрольного управління;

k) призначає членів Банківської ради Чеського національного банку.

Президент республіки також:

a) представляє державу в зовнішніх зв'язках;

b) робить висновки і ратифікує міжнародні договори; укладення міжнародних договорів він може доручити уряду або, з його згоди, окремим членам уряду;

c) є Верховним головнокомандувачем збройних сил;

d) приймає глав дипломатичних місій;

e) призначає і відкликає глав дипломатичних місій;

f) призначає вибори в Палату депутатів і Сенат;

g) присвоює генеральські звання;

h) приймає рішення про нагородження і вручає державні нагороди, якщо не уповноважить на це інший орган;

i) призначає суддів;

j) має право оголошувати амністію.

Президент республіки може здійснювати й інші повноваження, прямо не вказані в конституційному законі, якщо це передбачено законом.

Рішення президента республіки, прийняті відповідно до абзаців 1 і 2 конституції, набувають чинності після їх підписання головою уряду або уповноваженим ним членом уряду.

За рішення президента республіки, що вимагають підпису голови уряду або уповноваженого ним члена уряду, несе відповідальність уряд.

Президент республіки має право брати участь у засіданнях обох палат парламенту, їх комітетів і комісій. На його прохання у будь-який момент йому надається слово для виступу.

Президент республіки має право брати участь у засіданнях уряду, отримувати від уряду і його членів необхідну інформацію і обговорювати з урядом або членами уряду питання, що належать до їх компетенції.

Президент республіки не може бути затриманий, підданий карному переслідуванню, а також переслідуванню за провину або інше адміністративне правопорушення.

Президент республіки може притягатися до відповідальності за державну зраду тільки Конституційним судом на підставі звинувачення, висунутого Сенатом. Мірою покарання може бути звільнення з посади президента і позбавлення права бути обраним президентом.

Карне переслідування за злочини, здійснені в період перебування на посаді президента, виключається на завжди.

У випадках, коли посада президента республіки стає вакантною, а новий президент республіки ще не обраний або не склав присягу, а також, коли президент республіки не може здійснювати свої функції з серйозних причин, що підтверджується постановою Палати депутатів і Сенату, повноваження президента, передбачені ст. 63, абзац 1 пп. а), b), c), d), e), h), i), j), ст. 63, абзац 2, здійснює голова уряду. Голова Палати депутатів у період, коли голова уряду виконує обмежені функції президента республіки, здійснює повноваження президента республіки, передбачені ст. 62 пп. а), b), c), d), e), k); якщо посада президента республіки стає вакантною в період, коли Палата депутатів розпущена, вказані повноваження президента здійснює голова Сенату [1].

5.2. Міністерства

Сьогодні в Республіці Чехія діють такі міністерства:

Міністерство транспорту;

Міністерство фінансів;

Міністерство культури;

Міністерство оборони;

Міністерство праці та соціальних справ;

Міністерство регіонального розвитку;

Міністерство промисловості і торгівлі;

Міністерство юстиції;

Міністерство освіти, молоді та спорту;

Міністерство внутрішніх справ;

Міністерство закордонних справ;

Міністерство охорони здоров'я;

Міністерство сільського господарства;

Міністерство охорони навколишнього середовища [6].

6. Судова влада в системі державного управління

Судову владу в Чехії згідно з конституцією здійснюють незалежні суди (ст. 81).

Судді при виконанні своїх функцій незалежні. Ніхто не має права зазіхати на їх неупередженість. Суддя не може бути всупереч його волі відкликаний із займаної посади або переведений до іншого суду; винятки з цього правила, пов'язані насамперед з дисциплінарною відповідальністю, встановлюються законом.

Конституційний суд. Конституційний суд є судовим органом захисту конституційності. Конституційний суд складається з 15 суддів, які призначаються строком на десять років. Суддів Конституційного суду призначає президент республіки за згодою Сенату. Суддею Конституційного суду може бути призначений громадянин із бездоганною репутацією, який відповідає ви-

могам, що пред'являються для обрання до Сенату, має вищу юридичну освіту і стаж роботи за юридичною спеціальністю не менше десяти років.

Суддя Конституційного суду приступає до здійснення своїх функцій з моменту складення присяги президенту республіки.

Присяга судді Конституційного суду: "Клянусь своєю честю і совістю, що буду захищати непорушність природних прав людини і прав громадянина, керуватися конституційними законами і приймати рішення незалежно і неупереджено відповідно до своїх переконань".

Якщо суддя відмовиться скласти присягу або складе присягу із застереженням, він вважається не призначеним.

Суддя Конституційного суду не може піддаватися кримінальному переслідуванню без згоди Сенату. Якщо Сенат не дасть згоди, кримінальне переслідування виключається назавжди. Суддя Конституційного суду може бути затриманий лише під час скоєння злочину або безпосередньо після його скоєння. Відповідний орган зобов'язаний негайно повідомити про затримання голові Сенату. Якщо голова Сенату протягом 24-х годин з моменту затримання не дасть згоду на передачу затриманого до суду, орган, який здійснив затримання, зобов'язаний звільнити затриманого. На найближчому засіданні Сенат приймає остаточне рішення про допустимість кримінального переслідування. Суддя Конституційного суду має право відмовитися свідчити про факти, які стали йому відомі у зв'язку із здійсненням його функцій, у тому числі і після припинення своєї діяльності на посаді судді Конституційного суду.

Конституційний суд приймає рішення:

a) про скасування законів або їх окремих положень, якщо вони суперечать конституційному закону або міжнародному договору, передбаченому ст. 10 конституції;

b) про скасування інших правових актів або їх окремих положень, якщо вони суперечать конституційному закону, закону або міжнародному договору, передбаченому ст. 10 конституції;

c) за конституційною скаргою органів територіального самоврядування на незаконне втручання держави;

d) за конституційною скаргою на рішення або інші дії органів державної влади, що порушують гарантовані конституцією основні права і свободи;

e) за скаргами на рішення про обрання депутата чи сенатора;

f) при виникненні сумнівів щодо втрати пасивного виборчого права і несумісності функцій депутата або сенатора відповідно до ст. 25 конституції;

g) за конституційним звинуваченням Сенату, висунутому проти президента республіки відповідно до абзацу 2 ст. 65 конституції;

h) за пропозицією президента республіки про скасування постанови Палати депутатів і Сенату відповідно зі ст. 66 конституції;

i) про заходи, необхідні для реалізації рішення Міжнародного суду, яке є обов'язковим для Чеської Республіки, якщо воно не може бути реалізовано іншим способом;

j) щодо відповідності рішення про розпуск політичної партії чи іншого рішення, що стосується діяльності політичної партії, конституційним чи іншим законом;

k) у спорах про компетенцію державних органів і органів територіального самоврядування, якщо законом дозвіл даних спорів не віднесено до компетенції іншого органу.

Законом також може бути встановлено, що замість Конституційного суду Вищий адміністративний суд приймає рішення:

a) про скасування правових актів або їх окремих положень, якщо вони суперечать закону;

b) у спорах про обсяг компетенції державних органів і органів територіального самоврядування, якщо законом дозвіл даних спорів не віднесено до компетенції іншого органу.

Законом встановлюється, хто і за яких умов має право внести пропозицію про порушення провадження, а також інші правила провадження у Конституційному суді.

Судді Конституційного суду при прийнятті рішень повинні керуватися тільки конституційними законами і міжнародними договорами, передбаченими ст. 10 конституції, а також законом, зазначеному в абзаці 1 ст. 88 конституції.

Рішення Конституційного суду підлягає виконанню, якщо воно було оприлюднене в порядку, визначеному законом, якщо інше не встановлено рішенням Конституційного суду.

Рішення Конституційного суду, що підлягає виконанню, є обов'язковим для всіх органів і громадян [1].

6.1. Судова система. Органи контролю

Суди покликані насамперед забезпечувати в порядку, встановленому законом, захист прав. Тільки суд вирішує питання про провину і покарання за кримінальні злочини.

Систему судів утворюють Верховний суд, Верховний адміністративний суд, вищі, обласні та районні суди. Законом можуть бути встановлені інші види судів.

Повноваження та організація судів встановлюються законом.

Верховний суд є найвищим судовим органом у справах, віднесених до компетенції судів, за винятком справ, які вирішуються Конституційним судом або Верховним адміністративним судом.

Верховний суд є найвищим судовим органом у справах, що їх відносять до компетенції судів, за винятком питань, ухвали за якими виносить Конституційний суд або Верховний адміністративний суд.

Судді призначаються президентом республіки без обмеження терміну повноважень. Вони приступають до виконання своїх обов'язків з моменту складення присяги.

Суддею може бути призначений громадянин із бездоганною репутацією, який має вищу юридичну освіту. Інші умови і процедура призначення встановлюються законом.

Законом встановлюються випадки, коли судді приймають рішення у складі сенату. В інших випадках судді приймають рішення одноосібно.

Законом може бути встановлено, в яких справах і в якому порядку у вирішенні справ у судах поряд з судьями беруть участь і інші громадяни.

Суддя при прийнятті рішення пов'язаний законом, він має право визначати, чи відповідає закону інший правовий акт.

Якщо суд прийде до висновку, що закон, який повинен бути застосований для вирішення конкретної справи, суперечить конституційним законом, він передає питання на розгляд до Конституційного суду.

Усі учасники судового процесу мають рівні права. Розгляд справ у суді усний і відкритий; винятки з цього правила встановлюються законом. Рішення суду завжди проголошується публічно.

Верховне контрольне управління. Верховне контрольне управління є незалежним органом. Воно здійснює контроль за господарським використанням державного майна і виконанням державного бюджету. Президента і віце-президента Верховного контрольного управління призначає на 9-річний термін президент республіки за пропозицією Палати депутатів. 15 членів Управління призначаються Палатою депутатів за пропозицією президента управління. У структуру Управління (крім президента і віце-президента) входять рада, сенати і дисциплінарна палата. Подробиці правового статусу Вищого контрольного управління визначені законом від 20 травня 1993 р.

У 1999 р. парламент ухвалив закон про створення в Чехії інституту омбудсмена (публічного захисника прав), який обирається Палатою депутатів. Перший омбудсмен був обраний у грудні 2000 р. [18].

7. Державна служба

Закон про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ (Закон про службу) (далі - Закон) від 26 квітня 2002 р. регулює правовідносини працівників, які здійснюють державне управління в державних установах, що є послугою, яку Чеська Республіка надає громадянськості (далі - державні службовці), організаційні аспекти державної служби (далі - служба), підготовку фізичних осіб до державної служби, службові відносини державних службовців, які працюють в адміністративних установах, питання винагороди таких осіб, якщо спеціальним правовим актом не передбачено інше, процедуру щодо вирішення питань служби, питання винагороди інших працівників адміністративних установ, а також організаційні аспекти, які стосуються прийняття на роботу таких працівників.

Сфера служби означає сферу діяльності службової установи або її частини, що витікає зі спеціального закону, який встановлює його юрисдикцію.

Державний службовець служить на місці служби та у сфері служби, на яку він був призначений.

Уряд визначає у відповідному положенні сфери служби, що витікають зі спеціальних законів.

Якщо тільки службові відносини фізичних осіб не регулюються спеціальними актами про службові відносини, то фізичні особи, які відповідають передумовам і вимогам, встановленим Законом, успішно пройшли підготовку до служби і були призначені на службу відповідно до Закону для виконання діяльності, визначеної ч. 2 цієї статті, після складення службової присяги є державними службовцями відповідно до цього Закону.

Служба відповідно до цього закону включає:

- a) підготовку проектів нормативно-правових актів і забезпечення правової діяльності адміністративних установ;
- b) підготовку проектів міжнародних договорів;
- c) підготовку проектів концепцій і програм;
- d) управління і спрямування діяльності підпорядкованих адміністративних установ;
- e) встановлення та адміністрування інформаційних систем у довірній сфері;
- f) статистичну службу (державну статистику);
- g) виконання відповідних положень державного бюджету щодо організаційних управлінь державних організацій і юридичних осіб, за винятком службової установи, в якій виконується служба;
- h) захист конфіденційної інформації;
- i) забезпечення оборони держави;
- j) захист інтересів Чеської Республіки за кордоном;
- k) проведення політики субсидій;
- l) адміністрування проектно-конструкторської роботи;
- m) прийняття адміністративних рішень;
- n) здійснення державного контролю та нагляду;
- o) вирішення організаційних питань служби та управління службовими відносинами і винагородою державних службовців відповідно до Закону;
- p) здійснення управління;
- q) підготовку та складання експертних базових документів по суті для забезпечення діяльності, визначеної пунктами a) d), g), j), m), і n), за винятком базових документів щодо фізичних мір, хімічних аналізів чи контролю, порівняння та визначення технічних параметрів [11].

8. Система професійного навчання державних службовців

Відповідальність за систему професійного навчання державних службовців у Республіці Чехія покладена на Інститут державного управління (далі - Інститут), заснований Міністерством внутрішніх справ Чеської Республіки. Завдання Інституту - навчання посадових осіб місцевих органів влади.

Відповідно до закону № 312/2002 з поправками Інститут відіграє подвійну роль. Є органом державної влади, який методично управляє і координує галузі спеціальної професійної компетенції як кваліфікуючі умови для здійснення державного управління. Водночас працює як навчальний заклад, що надає повний спектр послуг для посадових осіб, акредитованих освітніх програм для оновлення навичок. Сьогодні Інститут займається виконанням завдань у сфері освіти в галузі електронного врядування.

Щороку Інститут готує і реалізує більше 500 освітніх заходів для майже 9 тис. урядовців. Навчання проводиться за акредитованими освітніми програмами. Ці програми розробляються і реалізуються кваліфікованими співробітниками Інституту у співпраці із зовнішніми фахівцями. Інститут державного управління в Празі постійно модернізує свою діяльність, застосовує та реалізує нові освітні заходи, принципи і сучасні технології для оптимізації викладання курсів. Це не тільки вимагає постійної модернізації методики викладання, але й спільної роботи лекторів.

З 1 травня 2010 р. рішенням міністра внутрішніх справ Інститут державного управління в Празі не тільки забезпечує навчання для службовців місцевих органів влади, а і для співробітників центральних адміністративних установ.

Інститут бере активну участь у зовнішньоекономічній діяльності в двох напрямках, одним з яких є участь у міжнародних цільових групах, що орієнтовані на підготовку державних службовців, а другий здійснює співробітництво на основі двосторонніх угод з навчальними закладами в країнах ЄС. У даний час співпрацює з 11 іноземними партнерами з дев'яти країн ЄС, з

якими регулярно зустрічаються на семінарах і конференціях (національних інститутах і школах Франції, Німеччини, Італії, Греції, Іспанії, Португалії, Словаччини, Болгарії та Англії). У період 2003-2006 рр. Інститут був членом транснаціонального проекту дослідницької групи за фінансової підтримки Європейської комісії, метою якого було стандартизувати методологію навчання державних службовців країн ЄС.

Основою для визначення тенденцій розвитку Інституту та його діяльності є аналітична діяльність та заходи в галузі науки і досліджень. Інститут готує широкий спектр професійної літератури - книг, навчальних програм і підручників у рамках своєї власної редакційної та видавничої діяльності. В останні кілька років успішно вдалося впровадити в практику форму дистанційної освіти через власне навчальне середовище для дистанційного навчання.

Діяльність Інституту регулюється Законом про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ від 26 квітня 2002 р. як державна організація з правом управління майном і місцем розташування у м. Празі.

Інститут є юридичною особою.

Інститут підпорядковується Секретаріату уряду, представленому Генеральним директором.

Директор є статутним органом Інституту. Директора Інституту призначає на посаду та відкликає з посади Генеральний директор. Директор виконує свої обов'язки на основі трудових відносин.

Підготовка посадових осіб заснована на принципі піраміди: система безперервної освіти була розроблена для сприяння професійному розвитку чиновників і їх кар'єрного зростання з моменту вступу на державну службу і до часу переведення на керівну посаду.

Інститут забезпечує навчання державних службовців відповідно до Закону, а також навчання інших працівників адміністративних установ.

Завдання Інституту щодо забезпечення освіти відповідно ч. 1 ст. Закону включає:

- підготовку навчальних програм і педагогічну діяльність для забезпечення освіти відповідно до цього Закону;
- навчання державних службовців відповідно до цього Закону та навчання інших працівників адміністративних установ;
- координацію використання навчальних можливостей в адміністративних установах, школах і шкільних приміщеннях для забезпечення навчання відповідно до цього Закону;
- призначення Ради лекторів і спрямування її діяльності;
- інформаційну та видавничу діяльність;
- впровадження результатів науково-дослідницької діяльності у навчальний процес відповідно до цього Закону;
- співпрацю з національними та зарубіжними навчальними закладами з метою підвищення рівня освіти відповідно до цього Закону.

Більш детальні умови діяльності Інституту та його завдання встановлюються статутом, що затверджується урядом.

У Законі зазначено, що кожен чиновник зобов'язаний постійно удосконалюватись і підвищувати свою кваліфікацію через участь у початкових навчальних програмах, різноманітних тренінгах, тестуваннях професійної компетенції, безперервному навчанні.

Інститут приділяє велику увагу виконанню своєї основної мети - бути сучасним, надійним, серйозним і відкритим партнером влади, посадових осіб, громадян та інститутів, партнером, який завжди буде гарантувати отримання досвіду, професіоналізму і нових знань [24].

9. Основні тенденції розвитку Чеської Республіки

Коллективом працівників Центру соціальної та економічної стратегії (Карлів університет), найважливішими напрямками діяльності якого є вдосконалення економічної теорії (методології), дослідження можливих варіантів розвитку Чеської Республіки з урахуванням різних вихідних посилок і методологічних підходів та застосування їх результатів на практиці, на чолі з професором Мартіном Потучком опубліковано монографію, в якій описується три сценарії розвитку Чеської Республіки до 2015 р. А саме:

I сценарій	II сценарій	III сценарій
<i>Звитяжні ринки</i>	<i>Інституціональна адаптація</i>	<i>Помірний прогрес у межах можливого консенсусу</i>
Економіка		
Ринок домінує у світовому масштабі, у тому числі в ЄС і Чехії. Чеська економіка стає ефективним учасником наднаціональних співтовариств. Водночас збільшується вплив на неї кон'юнктурних коливань світової економіки	Країна швидко пристосовується до умов ЄС. Національна економіка (як частина європейської і світової) створює сприятливе середовище для прискореного розвитку капіталізму. Зростання податкових зборів дає змогу державі інвестувати в науку, освіту, культуру і охорону здоров'я	Чехія опиняється в ізоляції, що веде до втрати можливостей розвитку економіки. Посилюється тиск на уряд з боку неконкурентоспроможних підприємств, що вимагають встановлення захисних бар'єрів. Послаблення валюти і відносно висока інфляція сприяють корисливій поведінці на ринку сильних суб'єктів
Політика		
Політична система не здатна протистояти широкій участі сильних економічних лобістів в ухваленні рішень. Верховенство прагматизму глобальної економіки призводить до підпорядкування нею політики держави	Посилюється роль держави як головного глашатая громадських інтересів. Чеські політики поступово починають брати участь в ухваленні рішень у рамках Євросоюзу	Некомпетентність, демагогія і чвари вносять хаос у політичне життя країни. Проєвропейськи налаштовані і орієнтовані на модернізацію політичні рухи втрачають підтримку громадськості. Їх місце негайно займають популісти
Населення		
Посилюється напруга між убожючими (з населенням, що збільшується) і багатючими (із старіючим населенням) державами. Ті, хто виявився на узбіччі глобалізації, докладають зусиль, щоб долучитися до ексклюзивного клубу розвинених країн	ЄС і Чеська Республіка прагнуть створити ефективні механізми перерозподілу, що забезпечують збереження соціальної згоди на усіх рівнях	Чехія стає тимчасовим притулком для нелегальних біженців з країн Близького і Центрального Сходу, що розвиваються, а також біженців з економічних причин зі Східної і Південно-Східної Європи
Оборона		
Збільшується фінансування оборони. Чехія відіграє хоча і другорядну, але активну роль у реалізації доктрини НАТО як світового жандарма	Чеська Республіка повною мірою бере участь у будівництві європейських оборонних систем. Зростає значення забезпечення безпеки країни у рамках єдиної Європи	Країна робить ставку на забезпечення безпеки виключно своїми силами. Зростає вплив напіввійськових організацій, що прилучилися до національного руху
Праця		
На чеському ринку праці виявляється чіткий розподіл на добре оплачувану роботу, що виконується кваліфікованими, успішно адаптованими фахівцями, і дешева - для інших громадян	Обмеженість можливостей використання трудових ресурсів низької кваліфікації з недостатньою здатністю адаптуватися до нових умов частково компенсується проведенням у життя активної політики забезпечення зайнятості населення	Наслідком політики, що проводиться, є хронічне безробіття, що досягає високого рівня, оскільки неефективна економіка не здатна створити необхідний попит
Міграція і сім'я		
Межі прозорі. Масовий відплив молоді в Західну Європу і Північну Америку компенсується імміграцією. Тому зростає чисельність населення країни. Посилення вимог до результативності праці сприяє подальшому послабленню сімейних відносин	Розширюються можливості для ефективного використання талановитих і молодих працівників безпосередньо в Чеській Республіці. Крім того, у рамках ЄС забезпечується вільне переміщення робочої сили. Молодь створює сім'ю в зрілішому віці, ніж раніше. Має місце стагнація чисельності і вікової структури населення	Вживаються адміністративні заходи для обмеження від'їзду талановитих і молодих працівників. Чисельність населення знижується. Країна старіє. Особливим пріоритетом користуються великі сім'ї, що складаються з представників кількох поколінь
Екологія		
Вимоги охорони довкілля реалізуються повільно і часто селективно - чисте довкілля існує лише для багатих	При охороні довкілля дотримуються вимоги дбайливого ставлення до природи і запобігання її забрудненню. Особливе значення надається засобам регіональної дії	Активісти екологічного руху вважаються маргіналами. Громадськість із запізненням реагує на екологічні катастрофи, проявляючи заклопотаність тільки при виявленні їх наслідків і в основному на місцевому рівні

Для кожного сценарію характерний оригінальний підхід до проблеми глобальної модернізації на загальноєвропейському рівні і в країні.

10. Функціонування системи державного управління Чеської Республіки: актуальність для України

Широкі можливості для всебічного взаємовигідного співробітництва між Україною і Чеською Республікою зумовлені багатьма об'єктивними факторами: глибокими історичними та культурними зв'язками, відсутністю будь-яких територіальних претензій, традиційними дружніми і партнерськими політичними відносинами, господарськими контактами і взаємодоповнюючим характером національних економік, спільними цілями в реалізації курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію, спільними регіональними інтересами, існуванням української національної меншини в Чехії та чеської в Україні.

Дипломатичні зв'язки на рівні посольств між країнами були встановлені 1 січня 1993 р. Основним договірним документом двосторонніх відносин є Договір про дружні відносини та співробітництво між Чеською Республікою та Україною (Прага, 26 квітня 1995 р.).

Безсумнівно, Чеська Республіка є важливим торговельним партнером України. Серед країн світу ЧР посідає 19-те місце за обсягами двосторонньої торгівлі з Україною, 34-те - за обсягами експорту та 15-те - за обсягами імпорту.

Також варто зазначити, що Чеська Республіка підтримує демократичну трансформацію та євроатлантичну інтеграцію України як у політичній площині, так і в конкретних проектах та ініціативах. Наприклад, Україна є пріоритетною країною трансформаційної співпраці Міністерства закордонних справ ЧР і цільовою країною Міжнародного Вишеградського фонду та Чеського фонду технічної співпраці.

Міжнародний Вишеградський фонд, який фінансують уряди Чеської Республіки, Угорщини, Польщі та Словаччини, уможлиблює від 2005 р. реалізацію проектів на підтримку громадянського суспільства в Україні, які здійснюються спільними суб'єктами з України та країн великої четвірки. Також українським студентам надаються стипендії для навчання в університетах у країнах Вишеградської групи.

Культурне та гуманітарне співробітництво України та Чеської Республіки базується на таких документах, як:

- Угода про наукове співробітництво між Національною академією наук України та Академією наук ЧР (підписана у 2000 р.);
- Угода між Міністерством освіти і науки України та Міністерством освіти, молоді та спорту Чеської Республіки про співробітництво в галузі освіти і науки (підписана у 2003 р.);
- Угода між Міністерством культури і туризму України та Міністерством регіонального розвитку ЧР про співробітництво в галузі туризму (підписана у 2006 р.).

Крім того, діє низка прямих угод про співробітництво між вищими навчальними закладами України та ЧР.

Співробітництво в галузі освіти відбувається також по лінії обміну студентами, аспірантами та викладачами вищих навчальних закладів обох країн. Відповідно до чинних міжуніверситетських договорів здійснюються обміни студентами кафедр україністики університетів у Празі, Брно, Оломоуці та студентами-богемістами університетів у Києві та Львові [4].

Сучасна Чехія відрізняється дуже високим рівнем життя, що, враховуючи досить тяжку економічну ситуацію після розвалу соціалістичного табору, дуже хороший показник. Врятували чеську економіку своєчасні реформи, які, незважаючи на недоліки, змогли дати їй необхідний поштовх.

Сучасна Чехія упевнено просувається до позицій, які займала до початку Другої світової війни, коли чеська економіка була однією з лідируючих серед розвинених країн. Цьому сприяє політика держави, спрямована на двосторонню співпрацю із західними країнами і розвиток сфери послуг.

Чеська Республіка поступово наближається за рівнем життя до західноєвропейських країн. Розвиток Чехії обумовлений тим, що на сьогодні її економічна система - одна з найстабільніших і вдаліших серед систем усіх посткомуністичних держав.

Після падіння ідеалів комунізму Чехія отримала у спадок україн неефективну економічну систему. Але ще до розподілу Чехословаччини на дві незалежні держави в структурі економіки

відбулися значні зміни. Країна була відкрита для інвестицій з-за кордону, які не змусили себе чекати.

Розвиток Чехії набув вищих темпів після її вступу в Євросоюз, який стався в травні 2004 р. Тепер Чеська Республіка є одним з лідерів зовнішньої торгівлі, випереджаючи багато розвинених країн.

Сьогодні конституційний розвиток держави неможливий без урахування фундаментальних правових учень, що становлять основу сучасної демократичної держави. В умовах розвитку України як демократичної держави особливого значення набуває проблема поділу державної влади. Правильне правове закріплення основних засад поділу державної влади сприяє злагожденій діяльності гілок влади, що забезпечує ефективну реалізацію функцій держави.

Реалізація принципу поділу влади перебуває в тісному зв'язку з європейською інтеграцією України, зокрема із засвоєнням та використанням європейських політичних і правових цінностей. Важливим у цьому контексті є вивчення досвіду країн Європейського Союзу, зокрема Чеської Республіки.

Крім того, сучасна модель державної влади Чехії подібна до тієї, що була впроваджена конституційною реформою в Україні. Це зумовлює необхідність здійснення аналізу конституційного законодавства Чеської Республіки з метою виявлення позитивного досвіду цієї держави в закріпленні принципу поділу влади, що надасть змогу запропонувати подальші шляхи вдосконалення конституційного законодавства України.

Президент Чеської Республіки, на відміну від конституційної моделі України, Конституцією віднесений до системи органів виконавчої влади, а також виконує функцію глави держави. Хоча Президент Чеської Республіки здійснює призначення голови уряду та його членів, але, з іншого боку, не має права ініціювати відставки уряду, що суттєво послаблює його роль у системі виконавчої влади.

Пропорційна система виборів, яка сьогодні існує в Україні, передбачає партійне структурування парламенту. Чеський парламент також є структурованим. Але порівняно з Верховною Радою України така структурованість полягає в його двопалатності. Разом з цим у конституції Чеської Республіки прямо закріплений вільний мандат депутата.

Через партійну структурованість парламенту України формування ним Кабінету Міністрів України призводить до "партійної" ідентифікації уряду. Воно проявляється в тому, що уряд одержує підтримку від свого партійного представництва в парламенті - парламентської коаліції. У системі ж органів парламенту Чеської Республіки не передбачено парламентської коаліції та опозиції.

Особливістю чеської системи органів виконавчої влади порівняно з українською є відмінність системи місцевих органів виконавчої влади. У Чехії функція місцевої державної виконавчої влади делегована органам місцевого самоврядування, які відповідальні за її здійснення перед Урядом. Це суттєво підвищує роль місцевого самоврядування, але водночас послаблює централізованість державного управління.

Список використаних джерел

1. <http://artlibrary2007.narod.ru/konstitucii.html>
2. <http://carsdesk.ru/05/urref.php?id=03115>
3. <http://czechtime.ru/page/2>
4. <http://mdrivne.wordpress.com>
5. <http://odri.ucoz.ua/publ/8-1-0-58>
6. <http://portal.gov.cz/wps/portal/s.155/7205?docid=26>
7. http://protourism.com.ua/countries/Czech_Republic/articles/republicczech.html
8. <http://rucollection.ru/vasha-kollektsiya/selectcountry-10.html>
9. <http://svit.ukrinform.ua/Chehia/chehia.php?menu=default>
10. <http://svit.ukrinform.ua/Chehia/chehia.php?menu=population>
11. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan012622.pdf>
12. <http://whp057.narod.ru/chehi.htm>
13. http://www.belchatow.pl/files/12568110104ae96a027bc43/PrezentacjamiastaDin_pl.pdf

14. <http://www.clubabsolute.com/ru/?page=CzechRepublic>
15. <http://www.ceska-republika.ru/861/>
16. <http://www.czeh.ru/>
17. <http://www.czinvest.ru/o-chehii/constitution.html>
18. http://www.czech.russian-club.net/spravka_court.html
19. <http://www.diplys.ru/mandays121.htm>
20. http://www.europarmt.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=37
21. http://www.evropa.org.ua/country/cheh/1_7.htm
22. http://www.evropa.org.ua/country/cheh/1_8.htm
23. <http://www.hrono.ru/land/landch/chehiya.php>
24. <http://www.institutpraha.cz/>
25. <http://www.intourlux.ru/chech/>
26. http://www.mzv.cz/kyiv/uk/x2001_09_21/x2001_10_29/index.html
27. http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/orientiry_vneshneyi_politiki_chehii_2008-8-17-52-14.htm
28. <http://www.prague-help.com/component/content/article/91-gosudarstvennoe-upravlenie-cz/125-gosudarstvennoe-upravlenie-v-chehii.html>
29. <http://www.slovopedia.com/14/215/1020905.html>
30. <http://www.uadream.com/tourism/europe/Czechia/element.php?ID=23151>
31. http://www.uos.cz/uk/articles.php?article_id=25
32. http://www.uznal.org/constitution.php?text=Czech_Republic&language=r
33. <http://www.vaclavak.ru/about-cz.html>
34. <http://www.worcount.com/1/centrevropa.files/gosustrcheh.htm>

Корисні посилання

1. www.vlada.cz - урядовий портал Чеської республіки.
2. www.mvcr.cz - прем'єр-міністр Чеської республіки.
3. www.mvcr.cz - Міністерство внутрішніх справ.
4. www.mzv.cz - Міністерство закордонних справ.
5. www.mfcr.cz - Міністерство фінансів.
6. www.justice.cz - Міністерство юстиції.
7. www.army.cz - Міністерство оборони.
8. www.mpo.cz - Міністерство промисловості та торгівлі.
9. www.mpsv.cz - Міністерство праці та соціальних справ.
10. www.mdcr.cz - Міністерство транспорту та зв'язку.
11. www.mze.cz - Міністерство сільського господарства.
12. www.mzcr.cz - Міністерство охорони здоров'я.
13. www.msmt.cz - Міністерство освіти, молоді та фізичного виховання.
14. www.mkcr.cz - Міністерство культури.
15. www.env.cz - Міністерство навколишнього середовища.
16. www.mmr.cz - Міністерство у справах місцевого розвитку.
17. www.visitczech.cz - Інформаційний центр національного туристичного управління ЧР.
18. www.nfhr.cz - Національна федерація готелів і ресторанів ЧР.
19. www.hrad.cz - Адміністрація Празького Кремля.
20. www.mfcr.cz - Міністерство фінансів.
21. www.cnb.cz - Чеський національний банк.
22. www.sbirka.cz - Збірник законів (чеською мовою).
23. www.inform.cz - Інформаційний каталог (Inform Katalog).
24. www.cekia.cz - Чехія - інформаційна агенція.
25. www.mfcr.cz/scripts/fo.ext/fomain.asp - Місцеві податкові адміністрації.
26. www.finance.cz - Фінансова інформація.

РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Основні законодавчі органи влади РФ*
 - 4.2. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судова система РФ*
 - 6.2. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції до модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел

1. Загальна характеристика держави

Росія, або Російська Федерація (рос. Российская Федерация), - країна в Північній Євразії. З північного заходу на південний схід Росія межує з Норвегією, Фінляндією, Естонією, Латвією, Литвою та Польщею (обидві останні - з Калінінградською областю), Білорусією, Україною, Грузією, Азербайджаном, Казахстаном, Китаєм, Монголією та Північною Кореєю. Вона також має морські кордони з Японією по Охотському морю та Сполученими Штатами Америки по Беринговій протоці. За площею 17 075 400 км² Росія є найбільшою за територією країною у світі, що охоплює понад одну восьму площі Землі та восьмою за чисельністю населення (143 млн осіб). Вона простягається по всій Північній Азії і на 40% - у Європі, охоплює 9 часових поясів і включає широкий спектр природних умов і рельєфу. Росія володіє найбільшими у світі запасами мінеральних та енергетичних ресурсів і є лідером з експорту природного газу і видобутку нафти в усьому світі. Вона володіє найбільшими у світі лісовими запасами, а її озера містять близько чверті запасів прісної води в світі.

Росія займає 11-те місце у світовій економіці за номінальним ВВП або 6-те місце за паритетом купівельної спроможності, 5-те - за масштабом військового бюджету. Це одна з п'яти визнаних ядерних держав, що має найбільший запас зброї масового ураження. Росія є великою державою і постійним членом Ради Безпеки ООН, членом G8, G20, Ради Європи, Азіатсько-Тихоокеанського економічного співробітництва, Шанхайської організації співпраці, Євразійського економічного співтовариства, Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Світової організації торгівлі (СОТ), Співдружності Незалежних Держав (СНД).

Російська Федерація є правонаступницею СРСР у багатьох міжнародних організаціях, зокрема займає постійне місце в Раді Безпеки ООН. Вона є головним архітектором та ідеологом СНД і низки інших політичних, економічних та військових організації на теренах колишнього СРСР.

Державний устрій Російської Федерації - змішана президентсько-парламентська федеративна республіка.

Відповідно до ст. 65 Конституції Російської Федерації до складу Російської Федерації входять 83 рівноправних суб'єкти, в тому числі: 21 республіка (Адігея, Алтай, Башкортостан, Бурятія, Дагестан, Інгушетія, Кабардино-Балкарія, Калмикія, Карачаєво-Черкесія, Карелія, Комі, Марій Ел, Мордовія, Північна Осетія, Татарстан, Тува, Удмуртія, Хакасія, Чечня, Чувашія, Якутія), 9 країв, 46 областей, Єврейська автономна область, два міста федерального значення - Москва і Санкт-Петербург та 4 автономних округи (Ненецький, Ханті-Мансійський, Чукотський, Ямало-Ненецький).

Чисельність населення, за даними Всеросійського перепису населення 2002 р., становила 145 166 731 осіб. На території країни населення розміщене вкрай нерівномірно: 2/3 проживає в європейській частині країни із сприятливими природними умовами. Значно менша щільність населення в азійській частині, де переважає різкоконтинентальний клімат.

Росія - багатонаціональна країна. Згідно з даними перепису населення 2002 р., тут проживають представники понад 160 національностей (етнічних груп). Важливість цього факту відображена в преамбулі до Конституції РФ. Близько 80% населення Росії становлять росіяни. Росіяни розселені по території країни нерівномірно: в деяких регіонах, таких як Інгушетія, вони становлять менше від 5% населення.

За офіційними статистичними джерелами, у 1719 р. чисельність українців у Росії становила 262,9 тис. осіб, у 1795 р. вона зросла до 810,9 тис. осіб. Згідно з перепису чисельність українців у Росії у 1897 р. досягло 3,6211 млн, а у 1926 р. - 7,873 млн. У повоєнні роки українці становили лише 3,359 млн осіб, у 1989 р. - 4,4 млн. Найбільше українців проживає у Москві, Санкт-Петербурзі, в районах Курська, Воронежа, Саратова, Самари, Астрахані, Владивостока, Кубані (Краснодарський край), Дону, від Оренбурга до Тихого океану, в Закаспійській області, в Приморському краї над рікою Уссурі, в Амурській області ("Зелений Клин").

Ряд авторів та організацій вважають офіційні оцінки чисельності українців в Росії заниженими. За альтернативними даними, чисельність українців становить приблизно 5 млн осіб. Триває швидка асиміляція українців. Найстародавнішими є компактні поселення українців у Воронежській, Курській і Білгородській областях. Після "розкуркулювання" в 1930-х рр. їх чи-

сельність з 800 тис. - 1 млн значно знизилася і сьогодні становить 200 тис. осіб. На Північному Кавказі проживає 460 тис. українців. Найкомпактніше в цьому регіоні українці проживають у Краснодарському краї та Ростовській області. У нафтових і газових районах Півночі та Західному Сибіру проживають: в Тюменській області - 260 тис.; Ханті-Мансійському автономному окрузі - 150 тис.; Республіці Комі - 100 тис. осіб. Усього в Сибіру та на Далекому Сході проживає 1,5 млн українців, в областях і республіках Урало-Поволзького регіону (Челябінська, Оренбурзька, Саратовська області) - 800 тис. українців. У Москві та Московській області проживають близько 500 тис. українців, у Санкт-Петербурзі та Ленінградській області - близько 250 тис. З 1991 р. триває процес трудової еміграції українців до Росії. Офіційно за період 1991-2002 рр. чисельність емігрантів становила 1,244 млн осіб. За оцінками, від 7 до 10 млн мешканців Росії є українцями за походженням. Практично в усіх регіонах створені українські культурно-національні організації. Всі ці регіональні організації входять в "Об'єднання українців в Росії" (ОУР).

Державною мовою Російської Федерації на всій її території (згідно зі ст. 68 Конституції РФ) є російська. Республіки в складі РФ мають право надавати своїм мовам статус державних. У Конституції РФ не згадується про права автономних округів та областей запроваджувати власні державні мови. Але на практиці автономні округи та області оголошують свої мови державними за допомогою власних статутів.

Народи Росії говорять більш ніж 100 мовами і діалектами, що належать до індоєвропейської, алтайської та уральської мовних сімей, кавказької і палеоазійської мовних груп. Найпоширенішою мовою в Росії є російська. Чисельність носіїв ще восьми найпоширеніших мов у РФ перевищує 1 млн осіб. У 2009 р. ЮНЕСКО визнала 136 мов на території Росії такими, що перебувають під загрозою зникнення.

Переважна більшість населення РФ - православні християни; значну частину неслов'янських жителів становлять мусульмани-суніти. Основні релігії: православ'я (Російська Православна Церква), іслам, католицизм, протестантизм, іудаїзм, буддизм тощо [1].

2. Територіальні рівні державного управління

Система органів державної влади суб'єктів федерації визначається загальними принципами, що встановлюються федерацією. У кожному регіоні є законодавчий (представницький) орган (парламент, законодавчі збори) і виконавчий орган (уряд). У багатьох регіонах існує також посада вищої посадової особи (президент, губернатор), яка наділяється повноваженнями законодавчими органами влади суб'єкта федерації за поданням Президента Росії і може займати свій пост необмежену кількість разів.

Росія також поділяється на 8 федеральних округів, у кожному з яких працює повноважний представник президента Росії.

Суб'єкти федерації мають свій адміністративно-територіальний поділ. Як правило, основними адміністративно-територіальними одиницями в складі суб'єкта федерації є райони і міста обласного (республіканського, крайового, окружного) значення [2].

2.1. Загальнодержавний рівень

Федеральний устрій Росії було встановлено в січні 1918 р., незабаром після запровадження республіканської форми правління. Він змінив унітарний державний устрій Російської імперії.

Російська Федерація відповідно до ст. 5 Конституції 1993 р. складається з рівноправних суб'єктів Російської Федерації. У взаємовідносинах з федеральними органами державної влади всі суб'єкти федерації між собою рівноправні. Суб'єкти Російської Федерації не мають права виходу з її складу.

З 1 березня 2008 р. таких суб'єктів федерації нараховувалося 83 (див. рисунок).

Розподіл суб'єктів федерації за типами

Перспективи подальшого укрупнення регіонів

Розпочата попередня робота з об'єднання Архангельської області і Ненецького АО. Процедура щодо об'єднання заморожена. Можливі назви укрупненого регіону - Поморський край, Архангельський край, Північний край.

Велосся обговорення щодо можливості об'єднання Санкт-Петербурга і Ленінградської області. Серед пропонованих назв - Петербурзька губернія, Невський край, Санкт-Петербурзький край.

Порядок и перспективи розширення Російської Федерації

Відповідно до Федерального конституційного закону від 17 грудня 2001 р. № 6-ФКЗ "Про порядок прийняття в Російську Федерацію і утворення в її складі нового суб'єкта Російської Федерації" розширення Російської Федерації можливе шляхом приєднання до неї як суб'єктів федерації іноземних держав або їх частин згідно з вільним волевиявленням народів, що проживають на цих територіях, і при укладенні міжнародних договорів з цими державами.

Розширення Росії можливе в тому числі за рахунок незалежних держав, зокрема територій, які можуть коли-небудь отримати такий статус. Із сусідніх з Росією держав, які прагнуть до інтеграції з нею, включаючи невизнані (частково визнані), Білорусь і Абхазія не виявили бажання стати суб'єктами Російської Федерації, а Південна Осетія виявляла такий намір.

Розширення Росії можливе в тому числі за рахунок незалежних держав, зокрема територій, які можуть коли-небудь отримати такий статус. Із сусідніх з Росією держав, які прагнуть до інтеграції з нею, включаючи невизнані (частково визнані), Білорусь і Абхазія не виявили бажання стати суб'єктами Російської Федерації, а Південна Осетія виявляла такий намір.

В таблиці наводяться особливості конституційно-правового статусу кожного з типів суб'єктів Російської Федерації. В дужках вказані статті Конституції Росії, які містять відповідні положення.

Місто Байконур розміщене на території Казахстану, але разом з комплексом космодрому Байконур воно орендоване Росією на період до 2050 р., наділене статусом міста федерального значення Російської Федерації. На території міста діє російське законодавство.

Згідно з Шпіцбергенським трактатом 1920 р. Росія здійснює економічну діяльність на архіпелазі Шпіцберген (Баренцбург, Піраміда і Грумант).

У Севастополі розміщена головна військово-морська база Чорноморського флоту Росії згідно з чинним до 2042 р. договором між РФ і Україною [3].



Суб'єкт федерації	Особенности статуса
Республика	<ul style="list-style-type: none"> охарактеризована в Конституции России как "держава" (ч. 2 ст. 5); статус определяется Конституцией России и собственной конституцией (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 66); має право встановлювати свої державні мови (ч. 2 ст. 68).
Край, область, місто федерального значення	<ul style="list-style-type: none"> статус определяется Конституцией России и собственным уставом, який приймається крайовим (обласним, міським) законодавчим (представницьким) органом (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66).
Автономная область	<ul style="list-style-type: none"> статус определяется Конституцией России и собственным уставом, який приймається законодавчим (представницьким) органом автономной области (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66); може бути прийнятий федеральный закон про автономную область (ч. 3 ст. 66).
Автономный округ	<ul style="list-style-type: none"> статус определяется Конституцией России и собственным статутом, прийнятим законодавчим (представницьким) органом автономного округа (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66); може бути прийнятий федеральный закон про автономный округ (ч. 3 ст. 66); відносини автономных округів, що входять до складу краю чи області, можуть регулюватися федеральним законом та договором між відповідним автономним округом і краєм або областю (ч. 4 ст. 66)

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Очолює систему органів виконавчої влади на рівні краю, області, автономного округу, автономної області адміністрація, яка має власну компетенцію для самостійного вирішення завдань соціально-економічного розвитку всієї території та використання для цих цілей усіх наявних ресурсів. Найменування органам виконавчої влади (адміністрація, уряд тощо) та їх главам даються з урахуванням історичних, національних та інших умов і традицій відповідними органами суб'єкта Російської Федерації. Склад адміністрації формується головою адміністрації. Адміністрація виконує такі основні функції:

- розробляє і подає на затвердження представницькому органу бюджет та забезпечує його виконання;

- розпоряджається і управляє майном, що належить до власності суб'єкта Російської Федерації;
- розробляє і здійснює програми в галузі управління економікою, соціальною сферою;
- вживає заходів щодо забезпечення законності, прав і свобод громадян, охорони власності і громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- приймає в межах своєї компетенції правові акти (постанови, розпорядження).

Адміністрація складається з голови адміністрації, його заступників, інших підлеглих управлінських структур.

Губернатор безпосередньо очолює виконавчу владу, але може і не бути головою обласного або крайового уряду (адміністрації).

Найбільш типовою для більшості країв і областей є побудова системи органів виконавчої влади, коли глава адміністрації керує її діяльністю на основі принципу єдиноначальності. Глава адміністрації своїми постановами призначає та звільняє з посад своїх заступників, керівників управлінь, комітетів, відділів адміністрації, а інші працівники призначаються і звільняються з посад наказами керуючого справами. Для здійснення своїх функцій голова адміністрації формує апарат глави адміністрації. Основні його функції - організаційно-методичне керівництво та аналіз діяльності управлінь, комітетів, відділів крайової, обласної адміністрації, галузевих об'єднань, що діють на території області. Апарат включає заступників голови адміністрації, управління справами, очолюване керуючим справами апарату голови адміністрації, який складається з відділів, секретаріатів, секторів. У структуру апарату входить низка галузевих відділів, які працюють під керівництвом відповідних заступників голови адміністрації.

Систему органів виконавчої влади краю, області, автономного округу тощо утворюють три основні групи органів: 1) органи, що становлять апарат глави адміністрації; 2) управління, комітети, відділи та інші служби крайової, обласної адміністрації, що перебувають у подвійному підпорядкуванні з переважанням горизонтального підпорядкування главі адміністрації; 3) територіальні органи федеральних міністерств і відомств, що також входять у систему обласних, крайових органів виконавчої влади, але мають яскраво виражене вертикальне підпорядкування.

Для виконання функцій виконавчої влади в адміністрації створюються структурні підрозділи: комітети, управління, відділи крайової (обласної) адміністрації. Вони безпосередньо здійснюють управління відповідними галузями економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер державного управління, що на федеральному і республіканському рівнях відповідають роботі міністерств.

Недоліком слід вважати відсутність єдиного підходу до визначення видів органів влади на цьому рівні. У регіонах є різні за найменуванням органи. Так, у сфері освіти в республіках - це міністерства, в областях і краях - департаменти, комітети, головні управління або просто управління і т.ін. Ці органи перебувають у подвійному підпорядкуванні: по вертикалі вони підпорядковуються відповідному федеральному органу влади, а по горизонталі - главі крайової, обласної адміністрації та входять у структуру адміністрації. Управління, комітети та відділи крайової (обласної) адміністрації мають, як правило, в районах і містах краю (області) підпорядковані органи, утворюючи відповідні системи управління галузевого та міжгалузевого характеру в межах краю (області).

Слід акцентувати увагу на існуючій нерівнозначності вертикального і горизонтального підпорядкування для різних органів влади. Такі специфічні структури, як управління внутрішніх справ, а також територіальні органи податкової служби, податкової поліції і деякі інші, мають федеральне підпорядкування. Частково питання подвійного підпорядкування вирішується в договорах про розмежування предметів ведення і повноважень, які за Конституцією РФ можуть укладати між собою федеральні органи виконавчої влади і суб'єктів федерації. Проте в цілому питання подвійного підпорядкування не вирішені ні в законодавстві, ні в науці.

До цього часу на основі розширення повноважень регіональних органів влади та реорганізації галузевих міністерств була проведена децентралізація управління державою, практично скасували жорстко підпорядковану піраміду органів виконавчої влади. Щоб у результаті такого реформування не були підірвані централізовані засади, використовуються нові організаційні форми управління.

Президент РФ Указом від 13 травня 2000 р. створив 7 федеральних округів, кожен з яких охоплює території кількох суб'єктів Російської Федерації: Далекосхідний (з центром у Хаба-

ровську), Приволзький (Нижній Новгород), Північно-Західний (Санкт-Петербург), Північно-Кавказький (Ростов-на-Дону), який незабаром був перейменований у Південний, Сибірський (Новосибірськ), Уральський (Єкатеринбург), Центральний (Москва). Відповідно до цього був перетворений інститут президентських представників, які до цього були у всіх 83 суб'єктах федерації. Тепер повноважні представники Президента РФ призначаються у федеральні округи і наділяються значно більш широкими повноваженнями. Вони повинні інформувати Президента РФ про стан справ у регіонах, що входять у відповідний федеральний округ, вносити пропозиції про кадрові призначення, координувати узгоджену взаємодію федеральних органів виконавчої влади на території федерального округу, здійснювати контрольні функції.

Поряд з цим із метою вдосконалення федералізму і зміцнення вертикалі влади в країні Президент РФ вніс до Державної думи пакет законопроектів, які спрямовані на реформування механізму забезпечення єдності і законності діяльності органів державної влади всіх рівнів та місцевого самоврядування.

Отже, становлення сучасної російської державності базується на принципах федералізму. Особливості російського федералізму надають новий аспект державно-управлінським процесам. Становлення сучасної системи управління тісно пов'язане з особливостями державного устрою, тенденціями розвитку федеративних відносин у Росії і вимагає вироблення особливого напрямку регіональної політики, специфічної регіональної стратегії державного управління [4].

3. Функції держави і державне управління

До основних функцій сучасної Російської держави відносять:
внутрішні:

- забезпечення народовладдя;
- економічну;
- соціальну;
- оподаткування;
- екологічну;
- забезпечення законності і правопорядку, охорони прав і свобод громадян;

зовнішні:

- зовнішньоекономічну - партнерство та інтеграція у світову економіку;
- оборону країни;
- підтримку світового правопорядку;
- боротьбу з тероризмом;
- екологічну;
- співробітництво з іншими державами у вирішенні глобальних проблем сучасності (екологічної, сировинної, продовольчої, енергетичної, демографічної та ін.).

Функції спрямовані на виконання конкретних завдань і досягнення цілей, які постають на певних етапах розвитку суспільства.

1. Основні внутрішні функції

У сучасний період Російській державі притаманні такі основні внутрішні функції: економічна, соціальна, розвитку культури і науки (освіти), оподаткування та справляння податків і зборів, екологічна, охорони прав і свобод громадян, усіх форм власності, правопорядку.

Економічна функція полягає в забезпеченні нормального функціонування та розвитку економіки, в тому числі за допомогою охорони існуючих конституційних форм власності. З прийняттям Цивільного кодексу РФ створена правова основа ринкової економіки, економічної свободи людини, партнерських відносин між державою і громадянином.

Відносно особливо важливих галузей економіки, таких як енергетика, атомна, оборонна промисловість, космонавтика, машинобудування, зв'язок тощо, держава здійснює безпосереднє управління, виступаючи як власник або власник акцій.

Державна програма з розвитку економіки передбачає також фінансування програм науково-технічних і промислових досліджень, особливо у перспективних і пріоритетних напрямках.

Разом з тим недостатньо уваги приділено розвитку вітчизняного промислового та сільсько-господарського виробництва.

Як показала практика, оздоровлення і подальше реформування всього господарського і фінансового життя Росії безпосередньо пов'язані з посиленням ролі держави, її економічної функції (як це було, наприклад, при президенті Рузвельті у США, при канцлері Ерхарді у ФРН).

Соціальна функція виникає з передумови, що, як записано в ст. 7 Конституції, "Росія - соціальна держава, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини".

Зміст цієї функції багатозначний: держава покликана охороняти працю і здоров'я людей, встановлювати гарантований мінімум розміру оплати праці, державні пенсії та допомоги, забезпечувати державну підтримку сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, інвалідів та громадян похилого віку і т.ін.

Важливими аспектами соціальної функції держави також є пом'якшення і розв'язання таких проблем нинішнього перехідного періоду, як бідність, зростання безробіття, стабілізація рівня життя населення.

Правове забезпечення соціальної функції регламентують Сімейний кодекс РФ, Трудовий кодекс РФ, закон "Про основні гарантії прав дитини в Російській Федерації", укази Президента РФ "Про невідкладні заходи щодо забезпечення здоров'я населення" та т.ін.

Проте здійснення цієї функції держави ще не відповідає висунутим до неї вимогам. В ситуації систематичних затримок заробітної плати, пенсій, допомог, девальвації рубля і зростання цін знижується рівень життя населення. Усунення негативних явищ, які порушують право громадян на гідне життя - першочергове завдання держави, яке визначає зміст і роль його соціальної функції.

Функція розвитку культури, науки і освіти виникла замість існуючої раніше культурно-виховної функції з властивим їй домінуванням монопольної державної ідеології. На відміну від колишньої нинішня функція розвитку культури, науки та освіти ґрунтується на визнанні Конституцією Російської Федерації (ст.13) ідеологічної різноманітності, згідно з яким ніяка ідеологія не може встановлюватися як державна або обов'язкова. Статтею 44 Конституції "кожному гарантується свобода літературної, художньої, наукової, технічної та інших видів творчості, викладання", охорона інтелектуальної власності.

Зміст цієї функції сьогодні становить державна підтримка розвитку культури - літератури, мистецтва, театру, кіно, музики, живопису, архітектури і т.ін.; фізичної культури і спорту; радіо, телебачення та інших засобів масової інформації; збереження історико-культурних пам'яток, історичних комплексів, заповідних територій, архівів, музеїв, бібліотек.

Ця функція включає також: державну підтримку розвитку науки, створення сприятливих умов для творчої діяльності наукових колективів; заходи щодо поліпшення роботи загальноосвітньої школи.

Правовою основою здійснення цієї функції є Основи законодавства РФ про культуру, Закон Російської Федерації "Про освіту", укази Президента РФ "Про деякі заходи щодо посилення державної підтримки науки та вищих навчальних закладів Російської Федерації" та ін.

Труднощі, пов'язані зі здійсненням цієї функції, пояснюються в основному недостатнім виділенням коштів на розвиток культури, науки та освіти з державного бюджету.

Екологічна функція також називається функцією охорони природи та раціонального використання природних ресурсів. Об'єктивним фактором, що зумовлює необхідність такої основної державної функції, є розвиток науково-технічної революції та її наслідки для людини. Створюючи величезні блага для людей, науково-технічна революція разом з тим неминуче пов'язана з у край інтенсивним залученням навколишнього середовища до суспільного виробництва, що, у свою чергу, призводить до різного роду негативних наслідків в екологічних системах: забруднення повітря і водних джерел, підвищення радіації, створює загрозу рослинному і тваринному світу, здоров'ю і життю людини. У цих умовах проблема екології вийшла за межі не тільки окремої країни, а й у глобальному світі, міжнародному масштабі і перетворилася на проблему порятунку землі, збереження людства.

Основний зміст екологічної функції становить державне управління координації діяльності в галузі охорони навколишнього середовища, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки, поліпшення якості навколишнього середовища.

За допомогою законодавства держава встановлює правовий режим природокористування, бере на себе обов'язок перед своїми громадянами із забезпечення нормального середовища проживання. Основними нормативними актами, що регулюють цю функцію, є: Конституція РФ, закони РФ "Про охорону навколишнього середовища", "Про основи лісового законодавства", "Про надра", "Про екологічну експертизу", "Про радіаційну безпеку населення" і т.ін.

Функція оподаткування і стягнення податків характеризує напрям діяльності держави, який охоплювався раніше більш загальною, господарсько-організаторською функцією.

У нових умовах розвитку Росії внаслідок зростання ролі цієї функції, значного розширення обсягу й ускладнення змісту ця функція, будучи тісно пов'язаною з економічною, виділилася в одну із самостійних основних функцій. Її зміст становлять: формування і утримання скарбниці держави, поповнення скарбниці за рахунок усіх видів податків.

Базовими нормативними актами, що регулюють виконання функції, є Федеральний закон "Про основи податкової системи в Російській Федерації" і Податковий кодекс РФ. У них визначені види податків, об'єкти оподаткування і зборів, права, обов'язки і відповідальність платників податків.

Нинішні кризові явища в економіці з особливою гостротою поставили завдання, пов'язане з аналізованою функцією, щодо оптимального збирання податків у скарбницю. Проте разом з цим у міру стабілізації ситуації все повніше має виявлятися і таке важливе призначення податкової функції, як її регулюючі впливи на економіку.

Функція охорони прав і свобод громадян, усіх форм власності, правопорядку є триединою. В сучасних умовах істотних змін і розвитку зазнали кожен з нерозривно пов'язаних між собою компонентів її змісту.

Конституція РФ (ст. 2), визнавши людину, її права і свободи вищою цінністю, вперше закріпила захист прав і свобод людини і громадянина як обов'язки держави. Тим самим охорона і розвиток різнобічних прав і свобод громадян мають бути сенсом діяльності всіх законодавчих, виконавчих і судових органів державної влади. На жаль, це конституційна вимога поки ще належно не виконується.

Новим у змісті цієї функції є те, що відповідно до ст. 8 Конституції "в Росії визнаються і захищаються так само приватна, державна і муніципальна власність". Згідно з цим передусім повинен забезпечуватися рівний правовий захист усіх форм власності.

На сьогодні зросло значення охорони правопорядку, що передбачає забезпечення режиму законності, запобігання правопорушенням і зменшення їх кількості.

Забезпечення невідворотності покарання за злочин незалежно від того, ким він учинений, - не тільки обов'язок, а й службова функція органів правопорядку та їх посадових осіб.

Особливе місце в правовому забезпеченні цієї функції займають: Кримінальний кодекс РФ, закони "Про боротьбу з тероризмом", "Про судову систему в Російській Федерації", "Про прокуратуру" і т.п.

2. Основні зовнішні функції

Останнім часом змінилася не тільки Росія, а й весь світ. Пішли в минуле глобальна конфронтація і пряма загроза ядерної війни.

Відповідно суттєвих змін зазнали основні зовнішні функції Російської держави. Одні з них відпали (функції співробітництва із соціальними країнами та взаємодопомоги, допомоги державам, що розвиваються), інші отримали подальшого розвитку, треті виникли (функції співробітництва з країнами СНД, інтеграція у світову економіку).

Основні зовнішні функції виражають завдання зовнішньої політики Російської Федерації.

Функція оборони незважаючи на поліпшення міжнародної ситуації, зумовлена існуванням у Росії ще численних зовнішньополітичних проблем, зокрема, не зникли осередки локальних конфліктів біля російських кордонів. Відповідно до цієї функції Збройні Сили РФ призначені для відбиття агресії, спрямованої проти Росії, збройного захисту цілісності держави та недоторканності території.

Оборонна функція реалізується через вжиття комплексу заходів (військових, економічних, правових, ідеологічних, організаційних та ін.) щодо забезпечення військової безпеки держави. Вона має комплексний характер і здійснюється економічними, політичними, ідеологічними, дипломатичними, військовими та іншими засобами.

Функція забезпечення миру і підтримки світового порядку зумовлена тим, що пріоритетами в діяльності Росії щодо забезпечення миру є недопущення нової глобальної війни - гарячої чи холодної, зміцнення обов'язку нерозповсюдження зброї масового знищення та новітніх військових технологій.

З огляду на свій потенціал, геополітичне положення і вплив Російська держава несе особливу відповідальність за підтримку стабільності і порядку в сучасному світі.

Функція співробітництва і зміцнення зв'язків з країнами СНД спрямована на сферу особливої відповідальності і особливих відносин Росії та її сусідів.

Функція проявляється в перспективному розвитку таких документів, як Договір про Союз Білорусі та Росії, Договір про дружбу, співпрацю і партнерство між Росією і Україною, Договір з Республікою Казахстан та ін.

Функція співдружності з іншими країнами включає кілька підфункцій:

1. Співробітництво з членами світового співтовариства з підтримки миру та світового правопорядку. Це передбачає діяльність зі збереження миру, запобігання війні, роззброювання, ліквідації ядерної зброї, боротьби зі злочинами (ІНТЕРПОЛ), з підтримки світового порядку, врегулювання міжнародних конфліктів.

2. Економічна, торговельно-фінансова співпраця. Світове господарство, наука і культура, зв'язок і технології розвиваються за єдиними економічними законами. Відбувається подальша спеціалізація держав на міжнародному ринку праці, виробництва і збуту товарів. Економічна, фінансово-кредитна система будь-якої цивілізованої держави поступово стає частиною міжнародного господарства та фінансово-кредитної системи.

Проблеми в економіці однієї країни в сучасних умовах неминуче позначаються на стані інших держав. Важливого значення набуває співробітництво країн через міжнародні організації ООН, ЄС, СОТ, банківські установи та ін.

3. Культурне і науково-технічне співробітництво. Дедалі більший вплив культурного, науково-технічного процесів на життя людей зумовив необхідність координації діяльності держав в інтересах вирішення глобальних проблем сучасності і соціального розвитку. В Організації Об'єднаних Націй таку співпрацю координують спеціалізовані установи з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ) та ін. З ініціативи цих та інших спеціалізованих органів ООН проводяться численні міжнародні фестивалі, виставки, конгреси і семінари. Здійснюються спільні розробки вченими і науковими організаціями багатьох країн. Розвивається міжнародний ринок науково-технічних знань (купівля-продаж патентів, ліцензій, технологій тощо), творів музичного та сценічного мистецтва, міжнародний книгообмін.

4. Міжнародна охорона навколишнього середовища. Ця функція виділилася в самостійну сферу діяльності більшості держав сучасності. Екологічна ситуація з кожним роком погіршується, що ставить під загрозу життя людини на Землі. Забруднення природи має наднаціональний характер, для нього не існує кордонів. Це вимагає скоординованої, цілеспрямованої діяльності всіх держав. Така діяльність широко проводиться спеціалізованими органами ООН та іншими міждержавними організаціями.

Функція інтеграції у світову економіку та співпраці з іншими країнами у вирішенні глобальних проблем, як самостійний напрям діяльності Росії виокремилися лише останнім часом.

Новий характер міжнародних зв'язків відкрив сприятливі можливості для більш ефективної реалізації інтересів Росії в галузі економіки, торгівлі, бізнесу. Діючи в цьому напрямі, Росія вступила в основні міжнародні економічні організації, уклала угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом.

Також реалізація цієї функції відкриває для Росії можливість вирішення глобальних проблем, які зачіпають інтереси кожного народу і людства в цілому. Це проблеми освоєння космосу і безпеки планети, захисту Світового океану, охорони рослинного і тваринного світу, запобігання великим виробничим аваріям, катастрофам та ліквідація їх наслідків [5].

4. Законодавча влада в системі державного управління

4.1. Основні законодавчі органи влади РФ

Представницьким і законодавчим органом влади РФ є Федеральні збори - парламент РФ. Федеральні збори є постійно діючим органом.

Федеральні збори складаються з двох палат: Ради Федерації та Державної думи. Порядок формування Ради Федерації і порядок виборів депутатів Державної думи встановлюються федеральними законами.

Члени Ради Федерації і депутати Державної думи мають недоторканність протягом усього терміну їх повноважень. Вони не можуть бути затримані, заарештовані, піддані обшуку, крім випадків затримання на місці злочину, а також особистому огляду за винятком випадків, коли це передбачено федеральним законом для забезпечення безпеки інших людей.

Рада Федерації і Державна дума засідають, як правило, окремо.

Засідання Ради Федерації і Державної думи є відкритими. У випадках, передбачених регламентом палати, вона має право проводити закриті засідання. Палати можуть збиратися разом для заслуховування послань Президента Російської Федерації, послань Конституційного Суду Російської Федерації, виступів керівників іноземних держав [6].

4.2. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

Державна дума

Державна дума (в засобах масової інформації вживається також скорочення Держдума) - нижня палата Федеральних зборів - парламенту Російської Федерації.

Правовий статус Державної думи визначений у розд. 5 Конституції Російської Федерації.

Державна дума складається з 450 депутатів. Депутатом Державної думи може бути обраний громадянин Російської Федерації, який досяг 21 року і має право брати участь у виборах (причому одна й та сама особа не може бути одночасно депутатом Державної думи і членом Ради Федерації). Депутатом Державної думи першого скликання міг одночасно бути член Уряду Російської Федерації (відповідно до перехідних положень Конституції Російської Федерації).

З 2007 р. депутати Державної думи обираються за пропорційною системою (за партійними списками). Прохідний бар'єр становить 7%. З 2016 р. бар'єр знову становитиме 5%.

Перша Державна дума обиралася разом з Радою Федерації в день всенародного голосування за Конституцію 12 грудня 1993 р. терміном на 2 роки (відповідно до перехідних положень прийнятої Конституції).

Термін повноважень 2-5-го скликань Державної думи - 4 роки. Починаючи з 6-го скликання депутатів обирають строком на 5 років.

Вибори в Державну думу проводилися в 1993, 1995, 1999, 2003, 2007 і 2011 рр.

Державну думу очолює Голова думи і його заступники, при цьому кожна фракція може висунути заступника Голови Державної думи. Робота депутатів здійснюється в рамках комітетів і комісій Держдуми, а також у фракціях і в регіональних округах.

Порядок формування Державної думи - вибори. Проте Конституція РФ не встановлює, якими мають бути вибори - прямими чи непрямыми, відкритими чи таємними, не визначає і застосовувану виборчу систему. Порядок виборів депутатів Державної думи встановлюють федеральні закони "Про вибори депутатів Державної думи Федеральних Зборів Російської Федерації", "Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації" та інших федеральних законів.

Вибори в Державну думу призначаються Президентом Російської Федерації раз на 5 років.

За федеральним виборчим округом, який включає всю територію Російської Федерації, обираються всі 450 депутатів пропорційно до кількості голосів, поданих за федеральними списками кандидатів.

Конституція Російської Федерації (ст. 103) визначає такі повноваження Держдуми і дає право виносити постанови за ними:

- надання згоди Президенту Російської Федерації на призначення Голови Уряду Російської Федерації;
- слухання щорічних звітів Уряду Російської Федерації про результати його діяльності, в тому числі з питань, поставлених Державною думою;
- вирішення питання про довіру Уряду Російської Федерації;
- призначення на посаду та звільнення з посади голови Центрального банку Російської Федерації;
- призначення на посаду та звільнення з посади голови Рахункової палати Російської Федерації і половини складу її аудиторів;
- призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого з прав людини, що діє відповідно до федерального конституційного закону;
- оголошення амністії;
- висунення звинувачення проти Президента Російської Федерації для усунення його з посади.

Державна дума приймає федеральні закони більшістю голосів від загальної чисельності депутатів, якщо інше не передбачено Конституцією Російської Федерації.

Під прийнятим федеральним законом за змістом ч. 1 ст. 107 Конституції РФ розуміються закони, прийняті Державною думою і схвалені Радою Федерації відповідно до ч. 1, 2, 3 і 4 ст. 105 Конституції РФ; закони, повторно прийняті Державною думою відповідно до ч. 5 ст. 105 Конституції РФ; закони, схвалені Державною думою і Радою Федерації відповідно до ч. 3 ст. 107 Конституції РФ. Крім того, прийнятий федеральний закон підписується і оприлюднюється Президентом РФ.

У тому самому порядку повинен прийматися, підписуватися і оприлюднюватися акт законодавчого органу, за допомогою якого здійснюється офіційне, що має силу закону, роз'яснення федерального закону. Якщо ж роз'яснення зроблене у формі постанови Державної думи, тобто без дотримання вимог ст. 105-107 Конституції РФ, що висуваються до прийняття федеральних законів, то воно не може розглядатися як акт Федеральних зборів - законодавчого органу РФ. Будучи актом лише однієї з його палат, така постанова не є автентичним офіційним роз'ясненням закону. Не можна його визнати і делегованим офіційним роз'ясненням закону, оскільки Конституція РФ не надає Державній думі відповідного права.

Апарат Державної думи - постійно діючий орган, який здійснює правове, організаційне, документальне, аналітичне, інформаційне, фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності депутатів, депутатських об'єднань, Ради, комітетів і комісій, голови Думи, його перших заступників та заступників, керівника та працівників апарату Думи.

Голова Державної думи здійснює взаємодію з іншими гілками влади - виконавчою і судовою. Голова, перший заступник голови і заступники голови обираються таємним голосуванням на засіданні палати. Кандидатів на посади заступників голови можуть висувати депутатські об'єднання і депутати.

Держдума утворює комітети і комісії. Комітети є основними органами палати, які беруть участь у законотворчому процесі. Формуються вони, як правило, за принципом пропорційного представництва депутатських об'єднань. Голови комітетів, їх перші заступники і заступники обираються більшістю голосів від загальної чисельності депутатів за поданням депутатських об'єднань.

До повноважень комітетів належать:

- внесення пропозиції щодо розробки проекту програми законопроектної роботи Державної думи на поточну сесію і календаря розгляду питань Державною думою на черговий місяць;
- попередній розгляд законопроектів та їх підготовка до розгляду Державною думою;
- підготовка проектів постанов Державної думи;
- підготовка висновків щодо законопроектів та проектів постанов, що надійшли на розгляд Державної думи;
- підготовка відповідно до рішення палати запитів до Конституційного Суду Російської Федерації;
- підготовка відповідно до рішення Ради Державної думи доручення Голови Державної думи проектів постанов Державної думи про направлення її представників до Конституційного Суду Російської Федерації;

- організація проведення Державною думою парламентських слухань;
- формування висновків і пропозицій за відповідними розділами проекту федерального бюджету;

- аналіз практики застосування законодавства.

Держдума утворює комісії у випадках і порядку, встановлених законодавством. Комісії утворюються на строк, що не перевищує строку повноважень Думи даного скликання. У Держдумі 5-го скликання існує 5 комісій:

- комісія Держдуми з мандатних питань і питань депутатської етики;
- рахункова комісія Держдуми;
- комісія Держдуми з розгляду витрат федерального бюджету, спрямованих на забезпечення оборони і державної безпеки РФ;
- комісія Держдуми із законодавчого забезпечення протидії корупції;
- комісія Держдуми із законодавчого забезпечення діяльності суб'єктів природних монополій, державних корпорацій і комерційних організацій з державною участю.

Рада Федерації

Рада Федерації (також неофіційно Сенат - верхня палата Федеральних зборів Росії, що включає згідно з російською Конституцією по 2 представники від кожного суб'єкта Росії - по одному від представницького і виконавчого органів державної влади.

28 червня 2002 р. Раду Федерації ФЗ Росії було прийнято в Асоціацію європейських сенатів (англ. Association of European Senates). Це рішення було одногосно ухвалене на зустрічі асоціації в столиці Словенії. Асоціація об'єднує на рівноправній основі представників верхніх палат парламентів держав-членів Євросоюзу і кандидатів у ЄС.

Відповідно до ст. 102 Конституції Російської Федерації до відання Ради Федерації відносять (п. 1):

- затвердження зміни кордонів між суб'єктами Російської Федерації;
- затвердження указу Президента Російської Федерації про введення надзвичайного стану;
- вирішення питання про можливість використання Збройних Сил Російської Федерації за межами території Російської Федерації;
- призначення виборів Президента Російської Федерації;
- відмову Президента Російської Федерації від посади в порядку імпічменту після висунення відповідного звинувачення Державною думою (для прийняття рішення потрібна більшість у дві третини складу палати);
- призначення на посаду суддів Конституційного Суду Російської Федерації, Верховного Суду Російської Федерації, Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації (призначення здійснюються за поданням Президента Російської Федерації);
- призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора Російської Федерації (також здійснюється за поданням президента);
- призначення на посаду та звільнення з посади заступника голови Рахункової палати і половини складу її аудиторів.

З питань, віднесених до її відання Конституцією Російської Федерації, Рада Федерації приймає постанови більшістю голосів від загальної чисельності членів Ради Федерації, якщо інший порядок прийняття рішень не передбачений Конституцією Російської Федерації.

У сфері законотворення Рада Федерації займає відносно Державної думи підпорядковане місце. Будь-які закони спочатку вносяться до Державної думи і лише після схвалення нижньою палатою надходять на розгляд Ради Федерації.

Як і Рада Федерації в цілому, так і її окремі члени мають право законодавчої ініціативи, однак закони про поправки в Конституцію можуть бути внесені або Радою Федерації як колегіальним органом, або групою чисельністю не менше однієї п'ятої від конституційного складу палати.

Під час розгляду прийнятих Державною думою законів Рада Федерації не має права вносити поправок, а може або схвалити, або відхилити закон у цілому. Федеральний закон вважається схваленим Радою Федерації, якщо за нього проголосувало більше половини від загальної чисельності членів цієї палати, або якщо протягом 14 днів він не був розглянутий Радою Федерації. У разі відхилення федерального закону Радою Федерації палати можуть створити погоджувальну комісію для усунення виниклих розбіжностей, після чого федеральний

закон підлягає повторному розгляду Державною думою. У разі незгоди Державної думи з рішенням Ради Федерації федеральний закон вважається прийнятим, якщо при повторному голосуванні за нього проголосувало не менше від двох третин від загальної чисельності депутатів Державної думи. Для прийняття федеральних конституційних законів необхідне схвалення трьох чвертей голосів Ради Федерації, у разі відхилення Радою Федерації проекту федерального конституційного закону вето не може бути подолано Державною думою.

Апарат Ради Федерації здійснює безпосереднє забезпечення діяльності Ради Федерації з реалізації його конституційних повноважень [8].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Виконавча влада в суб'єктах РФ займає провідне місце в системі органів державної влади, вона наділяється широкими повноваженнями і регламентується більш детально, ніж виконавча влада в Конституції РФ. І хоча в конституціях і статутах суб'єктів РФ розділи про цю гілку влади іноді йдуть після розділів про законодавчу владу, виконавча влада, нерозривно пов'язана з повноваженнями глави держави, далеко не обмежується відведеною їй роллю лише виконавця законів і за своєю політичною вагою перевершує законодавчу владу.

Система органів виконавчої влади республіки, краю, області та інших суб'єктів РФ формується відповідно до конституційних положень, а також нормативних актів, що визначають правовий статус республіки, краю, області як суб'єктів РФ, правовий статус та організацію взаємодії органів влади. Такими актами є конституції, статuti країв, областей, схема управління, закони, а також положення про окремі органи виконавчої влади республік, країв, областей, які затверджуються головою виконавчої влади суб'єкта РФ.

Оскільки Конституція РФ розглядає республіки як держави, конституції республік регламентують створення поста глави держави, президента, глави республіки або глави держави. Пост президента встановлений в Адигеї, Башкортостані, Бурятії, Калмикії, Кабардино-Балкарії, Інгушетії, Марій Ел, Саха (Якутія), Північної Осетії-Аланії, Татарстані, Туві, Чувашії.

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

В організації виконавчої влади та її співвідношеннях з повноваженнями глави держави республіки можна виділити кілька основних різновидів.

1. Уряд є органом виконавчої влади, підзвітним президенту республіки (главі республіки), хоча відповідальний і перед парламентом (Татарстан, Башкортостан, Калмикія та ін.). У цій групі республік уряд фактично працює під безпосереднім керівництвом глави держави.

2. Глава держави очолює систему виконавчої влади і є головою Уряду (наприклад Республіка Комі, Бурятія). У цій групі республік існує пряме поєднання функцій глави держави і глави уряду в одній особі.

3. Формування Уряду та організація виконавчої влади здійснюються колегіальними органами (Дагестан і деякі інші).

Краї, області та інші суб'єкти РФ. Як і республіки, краї, області та інші суб'єкти РФ самостійно формують систему органів виконавчої влади на своїй території. Правовою базою для цього є статут, а також закони, що приймаються власними представницькими органами, і правові акти голів адміністрацій.

На відміну від республік багато країв та областей керуються не тільки статутами, а й так званою схемою управління, яка покликана забезпечити комплексне управління суб'єктом РФ з усіх найважливіших питань. Схема включає перелік суб'єктів і об'єктів управління, характеристику функцій органів виконавчої влади та порядок їх взаємовідносин, процедуру прийняття рішень і т. ін.

Функції виконавчої влади на території суб'єкта РФ здійснює система органів виконавчої влади, очолювана відповідною адміністрацією.

Систему органів виконавчої влади утворюють три основні групи органів:

- 1) органи, які становлять апарат глави адміністрації;
- 2) управління, комітети, відділи та інші служби адміністрації, які перебувають у подвійному підпорядкуванні з переважанням підпорядкування главі адміністрації;

3) територіальні органи федеральних міністерств і відомств, що входять у систему органів виконавчої влади суб'єкта РФ, але мають яскраво виражену вертикальну підпорядкованість.

До завдань адміністрації входять забезпечення дотримання Конституції РФ і законів, указів Президента РФ, постанов і розпоряджень Уряду РФ, представництво, керівництво місцевими органами влади, захист інтересів області у федеральних органах влади.

Адміністрація складається з голови адміністрації, який часто називається "губернатором", а в Москві - мером, і його заступників, керівників численних управлінських структур. У попередні роки глава адміністрації призначався і звільнявся з посади Президентом РФ, але тепер скрізь обирається - у більшості суб'єктів РФ населенням, але в окремих з них - законодавчим органом [9].

5.2. Глава держави і державне управління

Президент Російської Федерації - найвища державна посада Російської Федерації, а також особа, обрана на цю посаду. Президент Росії є главою держави. Багато повноважень президента або мають безпосередньо виконавчий характер, або наближені до виконавчої влади. Поряд із цим, на думку деяких дослідників, президент не належить до якої-небудь однієї гілки влади, а підноситься над нею, оскільки здійснює координуючі функції і має право розпуску Державної думи. Президент Російської Федерації є також гарантом Конституції Російської Федерації, прав і свобод людини і громадянина та Верховним головнокомандувачем Збройними силами Російської Федерації. Відповідно до Конституції Російської Федерації і федеральних законів Президент Російської Федерації визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики.

Президент Росії - єдина посада, на яку обирається один з кандидатів загальним голосуванням громадян РФ.

Поряд з повноваженнями глави держави Президент Російської Федерації має право головувати на засіданнях Уряду Російської Федерації. Президент може давати доручення уряду, він також здійснює керівництво окремими федеральними органами виконавчої влади.

Укази і розпорядження президента, як і постанови і розпорядження уряду, є підзаконними актами. Формально уряд - "колективний" глава виконавчої влади. Однак, визначаючи своїми указами напрями діяльності уряду, інших органів виконавчої влади, президент є "фактичним" главою виконавчої влади (це не передбачає управління поточною роботою, яка характеризується як апаратно-управлінська діяльність). Зважаючи на таку двоступеневість влади, термін "глава виконавчої влади" (голова уряду не є таким, оскільки владними повноваженнями володіє президент і уряд), у Конституції РФ (і Франції) відсутній.

На підставі розд. 4 Конституції президент Російської Федерації здійснює такі повноваження:

- призначає за згодою Державної думи голову Уряду Російської Федерації;
- має право головувати на засіданнях Уряду Російської Федерації;
- приймає рішення про відставку Уряду Російської Федерації;
- подає Державній думі кандидатуру для призначення на посаду голови Центрального банку, а також ставить перед Державною думою питання про звільнення голови Центрального банку від займаної посади;
- за пропозицією голови Уряду Російської Федерації призначає на посаду та звільняє з посади заступників Голови Уряду Російської Федерації і федеральних міністрів;
- подає Раді Федерації кандидатури для призначення на посади суддів Конституційного суду, Верховного суду, Вищого арбітражного суду, а також кандидатуру генерального прокурора; вносить до Ради федерації пропозицію про звільнення генерального прокурора з посади; призначає суддів інших федеральних судів;
- формує і очолює Раду безпеки Російської Федерації, статус якої визначається федеральним законом;
- утверджує військову доктрину Російської Федерації;
- формує адміністрацію президента Російської Федерації;
- призначає і звільняє повноважних представників президента Російської Федерації;
- призначає і звільняє вище командування Збройних Сил Російської Федерації;
- призначає і відкликає дипломатичних представників Російської Федерації в іноземних державах і міжнародних організаціях. Відповідно до вимог Конституції ці призначення мо-

жуть бути здійснені президентом після консультацій з відповідними комітетами чи комісіями палат Федеральних зборів;

- призначає вибори Державної думи відповідно до Конституції та федерального закону;
- розпускає Державну думу у випадках і порядку, передбачених Конституцією;
- призначає референдум у порядку, встановленому федеральним конституційним законом;
- вносить законопроекти до Державної думи;
- підписує і оприлюднює федеральні закони протягом 14 днів з моменту отримання. Якщо президент протягом 14 днів з моменту надходження федерального закону відхилить його, то Державна дума і Рада федерації в установленому Конституцією порядку знову розглядають цей закон. Якщо при повторному розгляді федеральний закон буде схвалений у раніше прийнятій редакції більшістю не менше двох третин голосів від загальної чисельності членів Ради Федерації і депутатів Державної думи, він підлягає підписанню президентом РФ протягом семи днів і оприлюдненню;

президент протягом 14 днів з моменту надходження федерального закону відхилить його, то Державна дума і Рада федерації в установленому Конституцією порядку знову розглядають цей закон. Якщо при повторному розгляді федеральний закон буде схвалений у раніше прийнятій редакції більшістю не менше двох третин голосів від загальної чисельності членів Ради Федерації і депутатів Державної думи, він підлягає підписанню президентом РФ протягом семи днів і оприлюдненню;

- звертається до Федеральних зборів із щорічними посланнями про становище в країні, про основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави;

- може використовувати погоджувальні процедури для усунення розбіжностей між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, а також між органами державної влади суб'єктів Російської Федерації. У разі недосягнення узгодженого рішення може передати вирішення спору на розгляд відповідного суду;

- має право припиняти дію актів органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації;
- може скасовувати постанови і розпорядження Уряду Російської Федерації;
- здійснює керівництво зовнішньою політикою Російської Федерації;
- веде переговори і підписує міжнародні договори Російської Федерації;
- підписує ратифікаційні грамоти;
- приймає ввірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників, які при ньому акредитуються;

- у разі агресії проти Російської Федерації або безпосередньої загрози агресії вводить на території Російської Федерації або в окремих її місцевостях військовий стан з негайним повідомленням про це Раді Федерації та Державній думі;

- вирішує питання громадянства Російської Федерації і надання політичного притулку;

- нагороджує державними нагородами Російської Федерації, присвоює почесні звання Російської Федерації, вищі військові і вищі спеціальні звання;

- здійснює помилування.

У процесі здійснення своїх повноважень Президент Російської Федерації видає укази і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території Російської Федерації. Укази і розпорядження Президента Російської Федерації не повинні суперечити Конституції Російської Федерації і федеральним законам [10].

5.3. Уряд і державне управління

Уряд Росії - вищий федеральний орган, що здійснює виконавчу владу в Росії.

Статус уряду і порядок його діяльності визначені гл. 6 Конституції і федеральним конституційним законом "Про Уряді Російської Федерації" від 17 грудня 1997 р. з змінами, внесеними пізніше.

Уряд Російської Федерації здійснює свою діяльність на основі Конституції Російської Федерації, федеральних конституційних законів, федеральних законів і нормативних указів президента Російської Федерації (глава 3 Закону "Про Уряд Російської Федерації").

На підставі ст. 114 Конституції Російської Федерації уряд здійснює такі повноваження:

- розробляє і подає Державній думі федеральний бюджет і забезпечує його виконання;
- подає Державній думі звіт про виконання федерального бюджету;
- подає Державній думі щорічні звіти про результати своєї діяльності, у тому числі з питань, ініційованих Державною думою;

- забезпечує проведення в державі єдиної фінансової, кредитної та грошової політики;

- забезпечує проведення єдиної державної політики в галузі культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, екології;

- здійснює управління федеральною власністю;
- вживає заходів щодо забезпечення оборони країни, державної безпеки, реалізації зовнішньої політики держави;
- вживає заходів щодо забезпечення законності, прав і свобод громадян, охорони власності і громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- виконує інші повноваження, покладені на нього Конституцією Російської Федерації, федеральними законами, указами президента Російської Федерації.

На підставі та на виконання Конституції Російської Федерації, федеральних законів, нормативних указів президента Російської Федерації уряд видає постанови і розпорядження, забезпечує їх виконання. Підзаконні постанови і розпорядження уряду обов'язкові для виконання в Російській Федерації. Постанови і розпорядження уряду в разі їх суперечності Конституції Російської Федерації, федеральним законам і указам президента Російської Федерації можуть бути скасовані президентом Російської Федерації.

Уряд Росії складається з голови уряду Росії, заступників голови уряду Росії і федеральних міністрів.

Голова уряду Російської Федерації призначається президентом Росії з дозволу Державної думи. У разі триразового відхилення Державною думою представлених кандидатур президент призначає голову уряду, розпускає Державну думу і призначає нові вибори. Президент Росії не має права розпускати Державну думу на цій підставі протягом останніх шести місяців дії його повноважень, у період дії воєнного чи надзвичайного стану на всій території держави, а також у разі ініціювання Державною думою процедури відмови президента від посади в порядку імпічменту.

Заступники голови уряду і федеральні міністри призначаються на посаду і звільняються з посади президентом Російської Федерації за пропозицією голови уряду.

Структура федеральних органів виконавчої влади (уряду Російської Федерації) затверджується указом президента Російської Федерації на підставі пропозиції голови уряду, що направляється протягом тижневого терміну після його призначення (ст. 112 Конституції РФ).

У результаті адміністративної реформи 2004 р. уточнено статус і розподіл функцій між федеральними міністерствами, федеральними службами і федеральними агентствами. Крім того, федеральні органи виконавчої влади розділені на такі, що перебувають у віданні президента (так звані силові відомства) та уряду [11].

5.4. Міністерства (відомства)

I. Федеральні міністерства, керівництво діяльністю яких здійснює Президент Російської Федерації:

- Міністерство внутрішніх справ Російської Федерації;
- Міністерство Російської Федерації у справах цивільної оборони, надзвичайних ситуацій і ліквідації наслідків стихійних лих;

- Міністерство закордонних справ Російської Федерації;
- Міністерство оборони Російської Федерації;
- Міністерство юстиції Російської Федерації.

II. Федеральні міністерства, керівництво діяльністю яких здійснює Уряд Російської Федерації:

- Міністерство охорони здоров'я Російської Федерації;
- Міністерство культури Російської Федерації;
- Міністерство освіти і науки Російської Федерації;
- Міністерство природних ресурсів і екології Російської Федерації;
- Міністерство промисловості і торгівлі Російської Федерації;
- Міністерство зв'язку і масових комунікацій Російської Федерації;
- Міністерство регіонального розвитку Російської Федерації;
- Міністерство сільського господарства Російської Федерації;
- Міністерство спорту Російської Федерації;
- Міністерство транспорту Російської Федерації;
- Міністерство фінансів Російської Федерації;

- Міністерство економічного розвитку Російської Федерації;
- Міністерство енергетики Російської Федерації;
- Міністерство праці та соціального захисту Російської Федерації;
- Міністерство Російської Федерації з розвитку Далекого Сходу [12].

6. Судова влада в системі державного управління

6.1. Судова система РФ

Судова система Росії - система спеціалізованих органів державної влади (судів), які здійснюють правосуддя на території Росії.

Судова влада в Російській Федерації:

- здійснюється тільки судами в особі суддів і залучених у встановленому законом порядку до здійснення правосуддя присяжних і арбітражних засідателів. Ніякі інші органи та особи не мають права брати на себе здійснення правосуддя;
- самостійна і діє незалежно від законодавчої та виконавчої влади;
- здійснюється за допомогою конституційного, цивільного, адміністративного, арбітражного і кримінального судочинства.

Єдність судової системи Російської Федерації забезпечується шляхом:

- установа судої системи Російської Федерації Конституцією Російської Федерації і Федеральним конституційним законом "Про судову систему Російської Федерації";
- дотримання всіма федеральними судами та світовими судьями встановлених федеральними законами правил судочинства;
- застосування всіма судами Конституції Російської Федерації, федеральних конституційних законів, федеральних законів, загальнозвизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів Російської Федерації, а також конституцій (статутів) та інших законів суб'єктів Російської Федерації;
- визнання обов'язковості виконання на всій території Російської Федерації судових постанов, що вступили в законну силу;
- законодавчого закріплення єдності статусу суддів;
- фінансування федеральних судів і світових суддів з федерального бюджету [13].

6.2. Судові органи. Здійснення судової влади

Конституційний Суд Російської Федерації - судовий орган конституційного контролю, який самостійно і незалежно здійснює судову владу за допомогою конституційного судочинства.

Повноваження, порядок утворення та діяльності Конституційного Суду Російської Федерації визначаються Конституцією Російської Федерації і Федеральним конституційним законом "Про Конституційний Суд Російської Федерації". Конституційний Суд РФ складається з 19 суддів, які призначаються Радою Федерації за поданням президента.

Керівником Конституційного Суду є Голова.

Конституційний Суд Російської Федерації відповідно до ст. 125 Конституції:

- за запитами Президента РФ, Ради Федерації або однієї п'ятої його членів, Державної думи або однієї п'ятої її депутатів, Уряду РФ, Верховного Суду РФ, Вищого арбітражного суду РФ, органів законодавчої і виконавчої влади суб'єктів РФ вирішує справи про відповідність Конституції РФ федеральних законів, нормативних актів Президента РФ, Ради Федерації, Державної думи, Уряду РФ, конституцій республік, статутів, а також законів та інших нормативних актів суб'єктів РФ, виданих з питань відання РФ і спільного відання, договорів між органами державної влади, міжнародних договорів РФ, що не набули чинності;

- вирішує спори про компетенцію між органами державної влади РФ і суб'єктів РФ;
- за скаргами на порушення конституційних прав і свобод громадян та за запитами судів перевіряє конституційність закону, застосованого чи такого, що підлягає застосуванню в конкретній справі;

- за запитом Президента, Державної думи, Уряду, Ради Федерації, органів законодавчої влади суб'єктів РФ дає тлумачення Конституції РФ;
- за запитом Ради Федерації формулює висновок щодо додержання встановленого порядку висування обвинувачення проти Президента РФ.

Також КС здійснює інші повноваження, надані йому Конституцією (наприклад, згідно зі ст. 104 він також має право виступати із законодавчою ініціативою з питань свого відання) і федеральними конституційними законами (наприклад, за запитом Президента РФ або Верховного Суду перевіряє конституційність референдуму РФ відповідно до ст. 15 і 23 закону "Про референдум Російської Федерації") [14].

Верховний Суд Російської Федерації:

- є найвищим судовим органом у цивільних, кримінальних та адміністративних справах, підсудним судам загальної юрисдикції;
- здійснює в передбачених федеральним законом процесуальних формах судовий нагляд за діяльністю судів загальної юрисдикції, включаючи військові суди;
- у межах своєї компетенції розглядає справи як суд другої (касаційної) інстанції, в порядку нагляду і за знову виявленими обставинами, а у випадках, передбачених федеральним законом, - також і як суд першої інстанції;
- є безпосередньо вищою судовою інстанцією щодо верховних судів республік, крайових та обласних судів, судів міст федерального значення (Московського і Санкт-Петербурзького міських судів), судів автономної області і автономних округів, окружних і флотських військових судів;
- вивчає та узагальнює судову практику, аналізує судову статистику і дає роз'яснення з питань судової практики;
- вирішує в межах своїх повноважень питання, що впливають з міжнародних договорів Російської Федерації, СРСР і РРФСР.

Верховний Суд Російської Федерації діє у складі:

- Пленуму Верховного Суду Російської Федерації;
- Президії Верховного Суду Російської Федерації;
- Касаційної колегії (з 2013 р. підлягає перетворенню в Апеляційну);
- Судової колегії в цивільних справах;
- Судової колегії у кримінальних справах;
- Судової колегії з адміністративних справ;
- Військової колегії.

Крім того, діють Апарат Верховного Суду Російської Федерації та Науково-консультативна рада ВС Росії. Також існує Судовий департамент при Верховному Суді Російської Федерації - відомство для забезпечення діяльності нижчих судів загальної юрисдикції, яке підпорядковується Голові ВС Росії та Раді суддів Росії [15].

Вищий Арбітражний Суд Російської Федерації (ВАС РФ) - вищий судовий орган з вирішення економічних суперечок та інших справ, що розглядаються арбітражними судами Росії, який здійснює в передбачених федеральним законом процесуальних формах судовий нагляд за їх діяльністю і дає роз'яснення з питань судової практики.

Вищий Арбітражний Суд розміщується на вершині системи арбітражних судів, яка включає:

- Вищий Арбітражний Суд Російської Федерації;
- федеральні арбітражні суди округів (арбітражні касаційні суди);
- арбітражні апеляційні суди;
- арбітражні суди першої інстанції в республіках, краях, областях, містах федерального значення, автономної області, автономних округах.

Основними завданнями арбітражних судів у Російській Федерації при розгляді підвладних їм спорів є:

- захист порушених або оскаржуваних прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян у сфері підприємницької та іншої економічної діяльності;
- сприяння зміцненню законності та запобігання правопорушенням у сфері підприємницької та іншої економічної діяльності.

Діяльність арбітражних судів у Російській Федерації будується на основі принципів законності, незалежності суддів, рівності організацій і громадян перед законом і судом, змагальності та рівноправності сторін, гласності розгляду справ [16].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Найбільш типовими суб'єктами реального контролю є органи державного управління федерального або регіонального значення. Органи державного контролю створені і функціонують виходячи з конституційного принципу поділу влади, федеративного устрою Російської держави, а також із законодавчо встановленої сфери діяльності з контролю і нагляду.

Систему державного контролю утворюють 7 основних видів. Кожен з них має власні статус, сферу діяльності. Вони відрізняються також за специфікою вжиття контрольних заходів та змістом контрольних функцій, обсягом повноважень суб'єктів контролю та засобами впливу на об'єкти контролю та ін. В організаційному плані система державного контролю має вертикальні і горизонтальні структури (органи). До них відносять державні органи контролю:

а) федерального значення та їх підрозділи, створені у федеральних округах і суб'єктах РФ;
б) регіонального значення - комітети, комісії, управління тощо, створені в апаратах керівників виконавчої та представницької влади суб'єктів РФ.

Отже, державний контроль - це контроль, який здійснюється органами влади і спрямований на досягнення цілей державного будівництва і розвитку. Повноваження державних контролюючих органів поширюються в адекватному обсязі не тільки на державні, а й на різного роду недержавні та приватні структури, а також на соціальні інститути та громадські формування. Найважливіший елемент системи державного контролю - президентський контроль, якому властивий стратегічний характер дій. Президентському контролю підлягає діяльність усіх міністерств і відомств, їх структурних підрозділів, органів виконавчої влади суб'єктів РФ, організацій, їх посадових осіб на предмет своєчасності та ефективності виконання федеральних законів, указів і розпоряджень Президента Російської Федерації. Для президентського контролю характерна політична складова. Це досить повно відобразилося в діяльності інституту повноважних представників Президента у федеральних округах зі зміцнення вертикалі виконавчої влади, а також з упорядкування законодавства суб'єктів РФ в частині його погодження та усунення розбіжностей з федеральним законодавством.

Серед суб'єктів президентського контролю особливо виділяються: а) Контрольне управління Президента Російської Федерації; б) Військова інспекція (Управління військової інспекції апарату Ради Безпеки Російської Федерації); в) управління - окружні інспекції апаратів повноважних представників Президента у федеральних округах.

До суб'єктів президентського контролю належать структурні підрозділи Адміністрації Президента Російської Федерації, що реалізують контрольну функцію разом з основною, заради якої вони створені. До суб'єктів президентського контролю також належать федеральні органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати контрольні-наглядові функції, керівництво діяльністю яких здійснює Президент Російської Федерації. Серед них - Федеральна служба безпеки, Федеральна служба з військово-технічного співробітництва, Федеральна служба з оборонного замовлення, Федеральна служба з технічного та експортного контролю, Федеральна служба виконання покарання, Федеральна служба судових приставів, Федеральна міграційна служба та ін.

Парламентський контроль здійснюють палати Федеральних зборів РФ, їх робочі органи. Комітети і комісії беруть участь, наприклад, в організації та проведенні парламентських (депутатських) розслідувань, у контролі за розробкою, ухваленням і реалізацією федеральних законів та інших.

Рахункова палата є постійно діючим парламентським органом фінансового контролю. Регіональні контрольні-рахункові палати створені практично у всіх суб'єктах РФ. Рахункова палата контролює своєчасність виконання доходних і витратних статей федерального бюджету і позабюджетних фондів за обсягами, структурою та цільовим призначенням, аналізує виявлені відхилення від установлених показників, готує пропозиції щодо їх усунення та вдосконалення бюджетного процесу в цілому, проводить фінансову експертизу проектів законів і нормативних актів, які передбачають видатки з федерального бюджету.

Контрольні повноваження Рахункової палати поширюються на всі державні органи та їх апарати, на федеральні позабюджетні фонди. На органи місцевого самоврядування, підприємства, організації незалежно від форм власності контрольні повноваження Рахункової палати поширюються, якщо вони отримують, використовують кошти з федерального бюджету або управляють федеральною власністю, а також якщо вони мають надані органами влади податкові та інші пільги і переваги.

За результатами проведених контрольних заходів Рахункова палата направляє органам влади, керівникам підприємств, що перевіряються, подання для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, а в ряді випадків - і обов'язкові для виконання приписи. При неодноразовому невиконанні розпоряджень Рахункової палати її колегія може за погодженням з Державною думою прийняти рішення про призупинення всіх видів фінансових платежів і розрахункових операцій за рахунками перевірених підприємств, установ, організацій. У разі необхідності матеріали перевірки Рахункова палата направляє до органів прокуратури.

Урядовий контроль - це контроль виконавчих органів державної влади. Цей вид державного контролю має широко розгалужену структуру контролюючих організацій федерального і регіонального значення.

Відповідно до Указу Президента Російської Федерації від 9 березня 2004 р. № 314 "Про систему і структуру федеральних органів виконавчої влади" в системі Уряду РФ передбачено 15 федеральних міністерств, 34 федеральних служби і 24 федеральних агентства. При цьому визначено, що федеральна служба є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з контролю та нагляду у встановленій сфері діяльності, тобто зовнішній контроль. Міністерства РФ уповноважені вести контроль діяльності тільки тих органів, які перебувають у віданні федеральних служб і федеральних агентств, тобто здійснювати внутрішній контроль. Федеральні служби з контролю і нагляду, як правило, мають федеральні підпорядковані їм територіальні органи на рівні суб'єктів Федерації, районів і міст. Усі підрозділи федеральних міністерств і служб нижчого підпорядкування є складовою частиною контролюючих органів федерального значення.

Президентський, парламентський та урядовий контроль, а також інші види державного контролю та їх органи справляють визначальний вплив на соціально-економічне життя суспільства на федеральному і регіональному рівнях.

Контрольні функції, зазвичай здійснювані централізовано (у комерційній фірмі - її керівництвом, а в державі - центральними органами), поступово перерозподіляються між такими суб'єктами:

- верхніми ланками управління;
- сторонніми організаціями, що спеціалізуються на функціях контролю;
- споживачами продукції;
- низовими ланками управління.

Частина контрольних функцій передається зовнішнім організаціям. Найбільш яскраво ця тенденція проявляється в аудиті, коли незалежна аудиторська фірма перевіряє правильність бухгалтерських та фінансових документів. Низка контрольних функцій здійснюється в процесі консультування, коли зовнішній консультант перевіряє відповідність тих чи інших процесів стандартам, відомим консультанту. Зовнішній контроль має низку переваг: він вільний від звичних усталених уявлень, схем дій і здатний запропонувати більш ефективні коригуючі дії. Нерідко в процесі його здійснення користуються власними стандартами, які не завжди збігаються зі стандартами внутрішнього контролю.

У багатьох випадках користувач / споживач стає головним контролером. Контроль при цьому є засобом кастомізації (адаптації до потреб споживача) продукції і послуг. Так, зокрема, в державній службі на зміну тотальному бюрократичному контролю приходять контроль з боку споживачів послуг державної служби, який здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою громадських організацій та засобів масової інформації.

Таким чином, верхні ланки управління частково передають функції контролю: рутинний поточний контроль делегується на нижчі рівні управління, допоміжні, у тому числі аналітичні функції, передаються на субконтрактній основі професійним контролерам, ключові параметри переходять під контроль споживачів, а стратегічні аспекти контролю зберігаються за верхніми ланками.

Змінюється зміст контролю та методи його здійснення. Так, зокрема, від вимірювання витрат центр ваги переноситься на вимірювання результатів. У традиційних підходах у державному управлінні постійно концентрується увага на тому, скільки витрачено державних коштів, при цьому вимірювання реального результату залишається в тіні. У нових підходах менеджменту до державної служби основна увага переноситься на контроль і моніторинг результатів, які отримані в процесі тих чи інших дій державної служби.

Розвиваються нові інформаційні системи, що дають змогу у певних аспектах автоматизувати процес управління та контролю. Одночасно з розвитком потужних інформаційних систем, що використовують сучасні можливості обчислювальної техніки і телекомунікаційні технології, змінюється зміст інформаційних потоків, які беруть участь у процедурі контролю. У зв'язку зі зміщенням поточного контролю згори донизу потоки інформації від споживача до виробника стають більш прямими і не зачіпають вищих ешелонів управління. Водночас загальною тенденцією контролю в усіх провідних організаціях стає зменшення кількості контрольованих показників з одночасним збільшенням кількості вимірювань і підвищенням ефективності кожної процедури контролю.

Контроль у сучасній Росії пов'язаний зі значними труднощами. Проблеми контрольної діяльності в країні багатогранні, але більшість з них так чи інакше зумовлена не досить високим статусом, а часто і негативним іміджем контролю в сприйнятті самих різних верств населення, включаючи менеджерів підприємств, державних і муніципальних чиновників і, що особливо тривожно, конкретних виконавців.

У численних пропонованих варіантах реформи економіки на всіх рівнях управління, як правило, відсутні підпрограми контролю, механізм контролю за реалізацією запропонованих заходів, а отже, немає важливого інструменту гарантування здійснення та дієвості реформ.

Удосконалення практики державного та іншого контролю має ґрунтуватися на триєдиному підході, одночасній роботі за трьома напрямками: розвитку теорії контролю; навчання кадрів управління володінню науковими основами контролю; раціоналізації всієї системи контролю. Результатом роботи за цими трьома напрямками буде перехід від формального до реального контролю.

Суть удосконалення контрольної діяльності державних, громадських і господарських органів має полягати насамперед у тому, щоб вони брали на себе такий обсяг контрольної діяльності, який в змозі реально виконати. Там, де органи управління взяли на себе нездійснений обсяг контролю, що загрожує до того ж зниженням його якості, він перестає бути ефективним [17].

8. Державна служба

Державна служба Російської Федерації за законодавством Російської Федерації, - "професійна службова діяльність громадян Російської Федерації щодо забезпечення виконання повноважень:

- Російської Федерації;
- федеральних органів державної влади, інших федеральних державних органів;
- суб'єктів Російської Федерації;
- органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, інших державних органів суб'єктів

Російської Федерації;

- осіб, що заміщають посади, встановлені Конституцією Російської Федерації, федеральними законами для безпосереднього виконання повноважень федеральних державних органів;

- осіб, що заміщають посади, встановлені конституціями, статутами, законами суб'єктів Російської Федерації для безпосереднього виконання повноважень державних органів суб'єктів Російської Федерації".

Система державної служби Російської Федерації включає такі види:

- військова служба;
- державну цивільну службу Російської Федерації;
- правоохоронну службу [18].

Державна цивільна служба - професійна діяльність громадян Росії в цивільних органах виконавчої влади, на федеральному і регіональному рівнях. Служба в армії та органах правопорядку не є державною цивільною службою.

Професійна діяльність федеральних цивільних службовців оплачується за рахунок коштів федерального бюджету, а регіональних - з бюджету відповідних суб'єктів Російської Федерації.

На кінець 2011 р. у федеральних органах виконавчої влади проходять службу 639,1 тис. осіб, з них 35,7 безпосередньо на федеральному рівні і 603,4 тис. - у територіальних управліннях цих органів, розміщених у регіонах. В органах виконавчої влади суб'єктів Росії задіяні 219 тис. цивільних службовців.

Державна цивільна служба - це виконання повноважень федеральних державних органів, державних органів суб'єктів Російської Федерації, а також осіб, що заміщають державні посади Російської Федерації, та осіб, що заміщають державні посади суб'єктів Російської Федерації.

Заміщення державних посад чи державних посад суб'єктів Росії не є державною цивільною службою. Державні посади Російської Федерації, а також державні посади суб'єктів Російської Федерації - посади, що встановлюються Конституцією Російської Федерації, федеральними законами для безпосереднього виконання повноважень федеральних державних органів. Перелік державних посад встановлюється указами президента Росії, а перелік регіональних державних посад - конституціями (статутами) і законами суб'єктів Російської Федерації.

Таким чином, цивільна держслужба - це діяльність в Адміністрації Президента Росії, Уряді Росії, федеральних органах виконавчої влади (міністерства, служби, агентства, включаючи їх територіальні органи в регіонах), а також в органах виконавчої влади регіонів Росії (адміністрації суб'єктів, регіональні міністерства), в апаратах Федеральних зборів (Державна дума, Рада Федерації), судів та деяких інших державних органах.

Не є державними цивільними службовцями члени Ради Федерації, депутати Державної думи, а також судді та співробітники правоохоронних органів.

Право вступу на державну цивільну службу мають повнолітні громадяни Росії, які володіють державною мовою і відповідають кваліфікаційним вимогам.

За винятком низки випадків вступ на державну цивільну службу проводиться на конкурсній основі в два етапи:

1-й етап. Оголошення про прийом документів для участі в конкурсі. Оголошення має бути опубліковано щонайменше в одному періодичному друкованому виданні. Інформація про проведення конкурсу також має бути розміщена на сайті державного органу, що проводить конкурс. Громадянин, який бажає взяти участь у конкурсі, у встановлений термін повинен подати до державного органу необхідні документи.

2-й етап. Здійснюється оцінка кандидатів конкурсною комісією державного органу. Оцінка проводиться на підставі поданих кандидатами документів про освіту, проходження державної служби, здійснення іншої трудової діяльності, а також на основі конкурсних процедур. Як останні можуть виступати співбесіда, анкетування, проведення групових дискусій, написання реферату або тестування. Після закінчення конкурсу проводиться голосування членів конкурсної комісії. Рішення конкурсної комісії є підставою для призначення кандидата на посаду або для відмови в призначенні. Результатом конкурсу також може бути відмова від призначення, але із зарахуванням до кадрового резерву органу влади.

Конкурс не проводиться:

- при призначенні на певний термін на посади категорій "керівники" і "помічники (радники)";
- при призначенні на посади категорій "керівники", призначення на які і звільнення з яких здійснюються президентом Росії або Урядом Росії;
- при укладанні строкового службового контракту;
- при призначенні цивільного службовця на іншу посаду, якщо він не може виконувати посадові обов'язки на вже займаній ним посаді за станом здоров'я або при скороченні посад державної цивільної служби, або при реорганізації (зміні структури) або ліквідації державного органу;
- при призначенні на посаду державного службовця (громадянина), який перебуває в кадровому резерві, сформованому на конкурсній основі.

Крім того, конкурс може не проводитися при призначенні на окремі посади, виконання посадових обов'язків за якими пов'язане з використанням відомостей, що становлять державну таємницю, а також при призначенні на посади державної цивільної служби, які належать до групи молодших посад (за рішенням представника наймача) [19].

9. Система професійного навчання державних службовців

Система професійного навчання держслужбовців Російської Федерації визначається ст. 61, 62 Федерального закону "Про державну цивільну службу Російської Федерації" від 7 липня 2004 р.

Стаття 61. Професійна підготовка кадрів для цивільної служби

1. Професійна підготовка кадрів для цивільної служби здійснюється в освітніх установах вищої професійної і середньої професійної освіти відповідно до федерального закону.

2. Укладення договору на навчання між державним органом і громадянином із зобов'язанням подальшого проходження цивільної служби після закінчення навчання протягом певного терміну здійснюється на конкурсній основі в порядку, встановленому відповідно указом Президента Російської Федерації, нормативним правовим актом уповноваженого Урядом Російської Федерації федерального органу виконавчої влади та законодавством суб'єкта Російської Федерації. В рамках зазначеного договору, а також за погодженням освітнього закладу професійної освіти з державним органом в цьому державному органі здійснюються практика та стажування учнів.

(у ред. Федерального закону від 23 липня 2008 р. № 160-ФЗ).

3. Координація підготовки кадрів для цивільної служби здійснюється відповідним органом з управління державною службою.

Стаття 62. Професійна перепідготовка, підвищення кваліфікації і стажування цивільного службовця

1. Додаткова професійна освіта цивільного службовця включає професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації та стажування.

2. Стажування є як самостійним видом додаткової професійної освіти цивільного службовця, так і частиною його професійної перепідготовки або підвищення кваліфікації.

3. Професійна перепідготовка, підвищення кваліфікації та стажування цивільного службовця здійснюються протягом усього періоду проходження ним цивільної служби.

4. Підставою для направлення цивільного службовця на професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації або стажування є:

1) призначення цивільного службовця на іншу посаду цивільної служби в порядку посадового зростання на конкурсній основі;

2) включення цивільного службовця до кадрового резерву на конкурсній основі;

3) результати атестації цивільного службовця.

5. Підвищення кваліфікації цивільного службовця здійснюється у разі необхідності, але не рідше від одного разу на три роки.

6. Професійна перепідготовка і підвищення кваліфікації цивільного службовця здійснюються в освітніх установах, які мають державну акредитацію вищої професійної, середньої професійної та додаткової професійної освіти відповідно до федеральних державних вимог.

(ч. 6 в ред. Федерального закону від 01 грудня 2007 р. № 309-ФЗ).

7. Стажування цивільного службовця здійснюється безпосередньо в державних органах та інших організаціях.

8. Цивільний службовець також може здобувати додаткову професійну освіту за межами території Російської Федерації.

9. Професійна перепідготовка, підвищення кваліфікації та стажування цивільного службовця здійснюються з відривом, з частковим відривом або без відриву від цивільної служби.

10. Вид, форма і тривалість здобуття додаткової професійної освіти встановлюються представником наймача залежно від групи і категорії посади цивільної служби, яку займає цивільний службовець, у порядку, визначеному Президентом Російської Федерації.

11. Проходження цивільним службовцем професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації або стажування підтверджується відповідним документом державного зразка і є переважною підставою для включення цивільного службовця до кадрового резерву на конкурсній основі або продовження заміщення цивільним службовцем посади цивільної служби.

12. Цивільному службовцю, що проходить професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації або стажування, представником наймача, освітнім закладом професійної освіти, дер-

жавним органом або іншою організацією забезпечуються умови для освоєння освітньої програми додаткової професійної освіти [20].

Основну підготовку державних службовців РФ на урядовому рівні здійснює Російська академія народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації.

Російська академія народного господарства та державної служби при Президентові Російської Федерації (РАНГ або РАНГіДС) - російська федеральна державна бюджетна освітня установа вищої професійної освіти (ФДБОУ ВПО). Академія створена указом Президента Російської Федерації від 20 вересня 2010 р. шляхом приєднання РАДС і низки регіональних ВНЗ до АНГ.

Академія утворена шляхом приєднання до АНГ таких ВНЗ:

- РАДС;
- Волго-Вятської академії державної служби;
- Волгоградської академії державної служби;
- Далекосхідної академії державної служби;
- Орловської регіональної академії державної служби;
- Поволзької академії державної служби ім. П.А. Століпіна;
- Північно-Західної академії державної служби;
- Північно-Кавказької академії державної служби;
- Сибірської академії державної служби;
- Уральської академії державної служби;
- Московської академії державного і муніципального управління;
- Інституту підвищення кваліфікації державних службовців;
- Приморського інституту державного та муніципального управління.

Місія Академії "полягає у формуванні управлінської еліти Росії, спільноти економістів та професійних керівників". Це єдина академія, яка є повноцінним монополістом у підготовці кадрів для державної служби і на федеральному, і на регіональному рівнях [21].

10. Основні тенденції до модернізації державного управління

Діюча система організації органів державної влади не забезпечує виконання прийнятих рішень (або забезпечує із суттєвими побічними ефектами) при недостатній їх якості. Квалітивність у численних спробах її реформування навряд чи виправдана, оскільки отримані результати є гіршими від очікуваних.

Формальні межі різних видів реформ державного апарату (адміністративної, бюджетної, державної служби) досить розмиті. Будь-які спроби оптимізації в цій галузі завжди піддаються критиці через відсутність цільової функції державного управління, визнаних інтегральних індикаторів оцінки його якості і коректних методик їх вимірювання. У результаті позиція реформаторів держави спочатку набагато слабша, ніж консультантів у приватному секторі, де кінцеві індикатори успішності більш зрозумілі (прибуток, капіталізація компанії і т. ін.) і легко вимірювані. Завдяки розвитку організаційного менеджменту в приватному секторі можна пов'язати стратегічний рівень управління компанією (місія, цілі) з операційним (процеси, структури). Аналогічний підхід до реформування державного апарату практично не реалізується: виникає розрив між рівнем стратегічних (по суті, політичних) рішень та їх операційним вираженням (структура органів влади, адміністративно-управлінські процеси, інформатизація).

Таким чином, проблема оптимізації державного управління існує на двох рівнях: підвищення якості схвалюваних рішень (насамперед стратегічних), що тісно пов'язано з набором і обсягом повноважень (функціями, межами) держави, і вдосконалення адміністративно-управлінських процесів виконання державних функцій. При цьому в обох випадках визначити операційні критерії оптимальності державного управління дуже складно. Набагато простіше виявити критерії неоптимальності управлінських рішень або процесів їх виконання або використовувати підхід, коли вимоги до результатів державного управління задаються "ззовні" щодо державного апарату - громадянським суспільством.

Процеси реформування в сфері державного управління (в сукупності вони нині визначаються як "адміністративна реформа") можуть розглядатися як застосування якоїсь комбінації базових інструментів, що умовно можна назвати "технологічними", "інституційними" і "кадровими".

1. "Технологічний" інструментарій являє собою набір управлінських технологій, які раціоналізують внутрішні процедури діяльності органів влади, але не зачіпають рівень і якість політичних (стратегічних) рішень, спосіб виконання доручення "зверху" у найбільш економічний спосіб. Ці інструменти пов'язані насамперед з перенесенням усталених управлінських технологій бізнесу, таких як управління кадрами, бізнес-процесами, планування, впровадження механізмів аутсорсингу, результативних контрактів (для підвідомчих установ і організацій), у практику державного управління. Самі технології запозичуються із асортименту сучасного менеджменту. При цьому акцент робиться на формалізації процедур і внутрішньому контролю їх виконання. Таким чином, "технологічний" підхід впливає на реальну операційну діяльність, суттєво зменшуючи витрати взаємодії агентів з державою, але не піддаючи серйозному аналізу саму необхідність подібної взаємодії.

2. "Інституціональний" інструментарій передбачає створення стійких інститутів громадської участі в процесах підготовки та прийняття державних управлінських рішень, коригування самих рішень і процедур їх реалізації органами влади, а також формування прийнятих і підтриманих суспільством механізмів зворотного зв'язку. Розвиток таких інститутів приводить до часткового заміщення внутрішнього контролю стійкими формами взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства (СРО - саморегулююча організація, НКО - некомерційна організація, колегіальні органи і т. ін.), становлення процедур поза- і досудового оскарження. Застосування "інституціональних" інструментів сприяє сприйняттю державних чиновників як "найманих менеджерів", посиленню впливу організованих груп громадянського суспільства на будь-які політичні рішення законодавчої і виконавчої гілок влади.

3. "Кадровий" інструментарій є традиційним для адміністративної системи Росії і полягає в підтримці стабільності системи управління шляхом призначення керівників, орієнтованих на роботу з поточною управлінською командою і мають чітко поставлені завдання розвитку (регулювання), які перебувають у їх віданні. Це означає перерозподіл посад і повноважень між органами влади, включаючи створення нових без зміни суті їх діяльності в рамках існуючих функцій (повноважень) [22].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Для України важливо сформувати нормативну і методичну базу підвищення якості виконання державних функцій, надання державних і муніципальних послуг, а також розробити механізми управління і стимулювання реалізації адміністративної реформи в Україні, як це було зроблено в Російській Федерації згідно з Концепцією адміністративної реформи РФ, схваленою розпорядженням Уряду Російської Федерації № 1789-р від 25 жовтня 2005 р.

Цілями такої реформи в Україні могли б бути: підвищення якості і доступності державних послуг; обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва, у тому числі припинення надлишкового державного регулювання; підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Важливим результатом запозичення досвіду РФ в Україні може стати розробка і подальше схвалення законопроекту "Про організацію надання державних і муніципальних послуг", як це було відтворено у Федеральному законі РФ від 27 липня 2010 р. № 210-ФЗ і яким вперше на законодавчому рівні були закладені основи для реалізації основних заходів адміністративної реформи.

Для України слід звернути увагу на напрями Концепції, відповідно до якої проводилася робота в Росії:

- імплементація управління за результатами і проектного управління;
- регламентація і стандартизація державних (муніципальних) функцій і послуг;
- надання інформації про державні послуги і державні послуги, які надаються в електронній формі;
- організація надання державних і муніципальних послуг за принципом "єдиного вікна" на базі багатофункціональних центрів надання державних і муніципальних послуг;

- оптимізація функцій органів виконавчої влади;
- розміщення державного і муніципального замовлення;
- протидія корупції.

Результати реалізації Концепції адміністративної реформи вказують на збереження актуальності більшості визначених нею напрямів удосконалення державного управління. Крім того, є сфери, що виокремилися з Концепції адміністративної реформи в самостійні напрями, які сприяють удосконаленню системи державного управління в Російській Федерації.

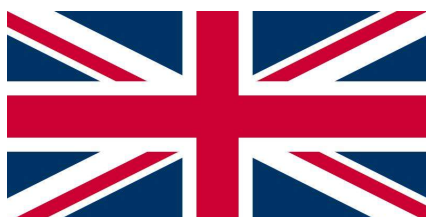
Якщо б така робота проводилась в Україні, це дало б змогу істотно поглибити і розширити насамперед проблематику удосконалення механізмів державного регулювання (ліцензування, акредитація, державний (муніципальний) контроль і нагляд, інформативний порядок початку підприємницької діяльності тощо) для комплексного аналізу окремих галузей економіки. З урахуванням цього в Росії і була розроблена Концепція зниження адміністративних бар'єрів і підвищення доступності державних і муніципальних послуг на 2011-2013 рр. [23].

Список використаних джерел

1. Росія [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>
2. Россия [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
3. Федеративное устройство России [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
4. Структура управления административно-территориальным устройством России [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://080504.ru/teoriya-gosudarstvennogo-upravleniya/struktura-upravleniya-administrativno-territorialnim-ustroiestvom-rossii.html>
5. Основные функции Российского государства [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.webarhimed.ru/page-205.html>
6. Законодательная власть Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://www.librero.ru/article/runew/ruglava/go/zakonodatelnaa_vlast_rossiickoi_federacii.htm
7. Государственная Дума [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
8. Совет Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
9. Исполнительная власть субъектов РФ [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://state.rin.ru/cgi-bin/main.pl?r=201>
10. Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
11. Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
12. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html>
13. Судебная система России [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
14. Конституционный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/>
15. Верховный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
16. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>

17. Система государственного контроля [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.viktorova-ts.ru/page97/page127/index.html>
18. Государственная служба Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
19. Государственная гражданская служба Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>
20. Законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://www.to74.rosreestr.ru/about/personnel_selection/zakon_ggs/1027606/
21. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.rane.ru/>
22. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://institutiones.com/general/284-2008-06-19-12-58-50.html>
23. Административная реформа в Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://ar.gov.ru/about/results/>

СПЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО ВЕЛИКОБРИТАНІЇ І ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. Глава держави і державне управління
 - 5.2. Уряд і державне управління; міністерства (відомства)
 6. Судова влада в системі державного управління
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) є державою в Північно-Західній Європі, на Британських островах (острів Великобританія і північно-східна частина острова Ірландія, острів Мен і Нормандські острови). Площа - 244,1 тис. км².

Великобританія складається з чотирьох адміністративно-політичних частин: Англії, Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії. Особливий режим встановлений для острова Мен і Нормандських островів.

Столиця - Лондон. Столицями адміністративно-політичних частин є: Англії - Лондон; Шотландії - Единбург; Уельсу - Кардіфф; Північної Ірландії - Белфаст.

Віза - шенгенська. Жителям більшості європейських країн - Північної Америки, Південної Африки, Японії і багатьох країн Співдружності, як правило, віза для короткочасного перебування у Великобританії не потрібна.

Соціально-політичний устрій: Велика Британія є країною парламентської демократії, яка діє в рамках конституційної монархії. Монархія є найдавнішою інституцією в системі урядування у Великій Британії, її історія налічує більш як тисячу років.

Монарх є главою держави, а Прем'єр-міністр, якого призначає монарх, є, на практиці, політичним лідером Великої Британії та діє як глава уряду Її Величності. В країні немає конституції у формі єдиного писаного основного закону. Конституційне значення мають законодавчі акти, схвалені парламентом, та судові прецеденти. Неписана конституція формувалася впродовж кількох сторіч і складається з парламентських законів, судових прецедентів і конституційних угод або звичаїв. Королівська влада передається у спадок. Проте насправді король лише номінальний глава держави (царює, але не управляє). Королівські повноваження перебувають у руках виконавчої влади - кабінету міністрів.

Законодавчий орган - двопалатний Парламент (палата обшин і палата лордів).

В умовах відсутності конституції і за положенням "парламентського суверенітету" Парламент не зв'язаний раніше ухваленими рішеннями і може скасовувати акти конституційного значення. Британські суди позбавлені права переглядати або скасовувати акти Парламенту.

Великобританія очолює Співдружність.

Вибори

Загальні вибори

Загальні вибори у Великій Британії проводяться кожні п'ять років, хоча Прем'єр-міністр може призначити такі вибори в будь-який час свого перебування на посаді. На час виборів Велика Британія поділяється на 646 виборчих округів, кожен з яких обирає одного члена Парламенту до Палати Громад. Члени Парламенту обираються за системою простої більшості, яка означає, що обраним є той кандидат по виборчому округу, який набрав більше за інших голосів.

Інші вибори у Великій Британії

У Великій Британії часто проходять вибори до Європейського парламенту, Лондонської Асамблеї та органів місцевої влади, а також до уповноваженого Парламенту Шотландії й асамблей Уельсу та Північної Ірландії.

Прийняття законів

Обговорення та прийняття законодавчих актів є однією з найважливіших функцій Парламенту. Незважаючи на передачу повноважень до Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії, всі закони, які приймає Парламент у Вестмінстері, діють в усіх цих трьох частинах Великої Британії у більшому чи меншому обсязі. Однак вони можуть, у межах компетенції, ухвалювати власні законодавчі акти у власних парламентах та асамблеях.

Закони, що прийняті Парламентом у Вестмінстері або Парламентом Шотландії, є єдиним джерелом права, однак водночас існує обов'язок дотримуватися законодавства Європейського співтовариства.

Основні політичні партії

Трьома основними політичними партіями у Великій Британії є лейбористська партія (створена в 1890 р.), консервативна партія (дата заснування - 1671 р., як консервативна партія існує з 1830 р.) та ліберально-демократична партія (сформована в березні 1988 р. шляхом об'єднання

ліберальної та соціал-демократичної партій). Є низка інших менших партій, що представлені у британському та Європейському парламентах, а також у повноважних органах влади в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії. Існують націоналістичні партії в Шотландії - Шотландська національна партія та в Уельсі - Плейд Кімру. Північна Ірландія має низку партій, які різняться переважно етнічними та релігійними програмними положеннями, серед яких Ольстерські юніоністи, Демократичні юніоністи, соціал-демократична та лейбористська партії, а також Шин Фейн. Також широко представлені партія зелених та партія незалежності Великої Британії.

Економіка. Великобританія - економічно розвинена індустріальна країна. Здійснюється видобуток нафти, природного газу, кам'яного вугілля. Виробництво електроенергії головним чином здійснюється на ТЭС. Розвинуті галузі: чорна і кольорова металургія, машинобудування, тракторо- і верстатобудування, нафтопереробна, хімічна, текстильна, харчова, взуттєва, швейна й інші галузі легкої промисловості. Сільське господарство забезпечує 3/4 потреби країни в продовольстві. Головна галузь сільського господарства - м'ясо-молочне і молочне тваринництво. У рослинництві переважає зернове господарство; обробіток цукрового буряка, картоплярство. Рибальство. Довжина залізниць - 37,8 тис. км, автодоріг - 358 тис. км. Експорт: машини й устаткування, нафта і нафтопродукти, продукція хімічної промисловості. Основні зовнішньоторговельні партнери: країни ЄС, США, Японія. Великобританія - великий експортер капіталу.

Населення - 58,5 млн осіб, зокрема 80% - англійці, 15% - шотландці, валлійці та ірландці. Міське населення - 91%.

Офіційна мова - англійська. Частина ірландців, валлійців і гелів користуються також кельтськими мовами.

Релігія. Більшість віруючих - протестанти, частина жителів (зокрема майже всі ірландці) - католики.

Національні традиції. Англійці дотримуються своїх традицій, деякі з яких стали частиною повсякденного життя, а інші перетворилися на театральні видовища.

Міжнародний статус країни

З моменту ухвалення в 1931 р. Вестмінстерського статуту Велика Британія в особі свого монарха почала вважатись головою Британської Співдружності Націй, нині - Співдружності (The Commonwealth), до складу якої входять 53 держави, що здобули незалежність у результаті деколонізації, або мають традиційно тісні відносини з іншими країнами Співдружності. Під контролем Великої Британії продовжують залишатися 13 заморських територій. Велика Британія - одна з країн-засновників ООН та постійний член Ради Безпеки, з 1949 р. - член НАТО. Британія вступила до Європейського Союзу (ЄС) у 1973 р. разом з Данією та Ірландською Республікою, чим збільшила тогочасну кількість країн-членів до дев'яти [1-6]. Британський добродійний громадський сектор є величезним, у ньому працюють близько 500 тис. людей. Він розвивається швидше, ніж багато галузей промисловості. Добродійні організації варіюються від невеличких груп самопомоги до організацій, які розпоряджаються багатомільйонними фондами та в яких працюють сотні співробітників. Вони опікуються широким спектром проблем - від соціальної знедоленості, політики та дітей до тварин, культурної спадщини та медичних досліджень як у самій Великій Британії, так і за її межами.

Британські добродійні організації працюють у кризових зонах по всьому світу, включаючи Судан і Бангладеш, яка відновлюється від наслідків циклону "Сідр". Ось деякі найвідоміші добродійні організації, які мають штаб-квартири у Великій Британії:

- Оксфам;
- організація "Міжнародна амністія";
- Християнська допомога;
- Врятуйте дітей.

Комісія у справах добродійності регулює діяльність благодійних і добровільних організацій в Англії й Уельсі.

Британські експертні групи

Експертні групи проводять дослідження в таких галузях, як соціальна політика, економіка та політична стратегія, маючи на меті формулювання урядової політики. Хоча деякі експертні групи є політично незаангажованими, багато з них поєднані з політичними партіями, що часто залишає їх відкритими для звинувачень в упередженості.

Серед відомих експертних груп Великої Британії - Четем Хаус, який зосереджує увагу на питаннях зовнішньої політики, Інститут Адама Сміта, який займається економічними справами, група Сівітас, яка зосереджує свою діяльність довкола питань відносин між урядом і громадянським суспільством, а також Інститут досліджень громадської політики, який визначається як лівоцентристський та асоціюється з ідеями нових лейбористів [7].

Національна символіка Великобританії

Прапор Великобританії

Державний прапор Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії складається з синього поля з пересіченими трьома хрестами. Синє поле прапора - символ моря. Прямий червоний хрест святого Георгія позначає на прапорі Англію. Косий білий хрест святого Андрія позначає Шотландію. Косий червоний хрест святого Патрика позначає Північну Ірландію. Прапор прийнятий в 1801 році.



Герб Великобританії

Державний герб Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії зображений у вигляді щита, підтримуваного по обидва боки левом і конем - символи влади й праці. Щит розділений на чотири частини, у кожній з яких укладені герби Англії, Шотландії й вільної ірландської держави. Навколо щита на синій стрічці напис: "Нехай засоромиться той, хто погано про це подумає". Легенда розповідає, що одного разу на балу англійський король Георг побачив на підлозі загублену дамську підв'язку, підняв її й вигукнув цю фразу. Відтоді ця фраза й піднята королем стрічка як складені частини ввійшли в герб Великобританії. Королівська корона нагорі щита символізує монархічний лад у Великобританії. Лев на короні - символ міцності держави. Унизу на стрічці щита напис: "Бог і моє право" [8].



2. Територіальні рівні державного управління

Адміністративний поділ Великобританії

Великобританія складається з чотирьох країн (часто визначаються терміном home nations) - Англії, Шотландії, Уельсу і Північної Ірландії, кожна з яких має власний адміністративний устрій:

Англія	47 адміністративних округів 36 графств 29 районів Лондона 24 незалежних міста 10 районів
Шотландія	3 королівських округи 32 адміністративні області
Уельс	11 графств-округів 9 графств 2 міста
Північна Ірландія	24 райони 2 міста 6 графств [9]

Що стосується основних рівнів адміністративно-державного управління у Великобританії, то, на відміну від Франції, Великобританія має сильні традиції самоврядування в межах унітарної системи адміністративно-державного управління. Протягом усього XIX ст. зміцнення британського уряду на місцевому рівні також сприяло деякій децентралізації адміністративної влади в країні [10].

Сполучене Королівство Великобританії та Північної Ірландії являє собою унітарну державу. Хоча це унітарна держава, але досить багатонаціональна, яка утворилася в результаті унії із Шотландією, 1707 р., Уельсом, 1536, 1542 рр., та Ірландією, 1901 р. До складу Великобританії входять також і ряд островів (о. Мен, Нормандські острови). Водночас з моменту утворення та протягом існування цього союзу постійними є проблеми надання автономії Шотландії та

Уельсу й незалежності Північній Ірландії. Такі проблеми пов'язані з досить суттєвою відмінністю даних регіонів у культурному, мовному, релігійному, економічному та інших аспектах. Наприкінці 90-х років лейбористський уряд здійснив низку реформ регіонального управління, які стосувалися Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії.

Першим кроком у напрямі надання автономії Шотландії та Уельсу було прийняття 1997 р. британським Парламентом Акта про референдуми в Шотландії та Уельсі. За результатами референдумів у 1998 р. британський Парламент прийняв Акт про утворення Національної Асамблеї Уельсу та Акт про шотландський Парламент. Ці Акти регулюють основні питання організації та діяльності парламентів регіонів. На відміну від Уельсу, в Шотландії був сформований не тільки законодавчий, а й орган виконавчої влади. Законодавчий орган влади Шотландії отримав повноваження у податковій сфері, яких не має Асамблея Уельсу. Крім того, Акт про шотландський Парламент встановлює право Парламенту приймати власне законодавство, тоді як законодавчий орган Уельсу приймає т. зв. "підпорядковане законодавство". Деякі англійські вчені називають Шотландську автономію політичною, а автономію Уельсу - адміністративною.

Що стосується правового статусу Північної Ірландії, то з 1922 по 1972 рр. там діяв порядок під назвою "система стормонта" (стормонт - двопалатний Парламент Північної Ірландії). Однак центральні органи влади Великобританії зберігали своє верховенство відносно державних органів Північної Ірландії. Водночас, у зв'язку з боротьбою з тероризмом, у 1972 р. була запроваджена "система прямого правління з Лондона". На сучасному етапі лейбористський Уряд передбачає низку реформ щодо децентралізації влади у даному регіоні: 2001 р. були сформовані стормонт та Уряд Північної Ірландії.

Територія Англії складається з графств, причому Великий Лондон є окремою адміністративно-територіальною одиницею. У сільській місцевості низова адміністративно-територіальна одиниця - приход. Територія Уельсу складається з графств і міст-графств, а в сільській місцевості графства поділяються на громади. У Шотландії утворені 32 територіальні одиниці місцевого управління, а низовою є громада. Територія Північної Ірландії розподілена на графства, які поділяються на округи.

На всіх рівнях адміністративно-територіального розподілу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування. У Великобританії діє автономна система місцевого самоврядування, за якою пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюється в обмеженій формі. Система місцевого самоврядування Великобританії за вертикаллю включає дві ланки. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у рамках, визначених центральною владою. Члени місцевих рад обираються громадянами і здійснюють свою діяльність на безоплатній основі. Рада обирає з числа радників голову (у містах - мера). До компетенції місцевих рад належать питання місцевого значення: дорожній рух, соціальне обслуговування, пожежна безпека тощо. Акти органів місцевого самоврядування - це, як правило, акти делегованого законодавства. Нормативні постанови регламентують загальнообов'язкові правила для певної території та затверджуються відповідним центральним урядовим відомством. За законністю таких постанов спостерігають судові інстанції.

У 1997 р. Великобританія підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, що поставило питання про конституційну реформу системи місцевого самоврядування. Шотландія має власну судову систему, тут діє Шотландський парламент, який приймає своє законодавство, в тому числі у податковій сфері, та свій орган виконавчої влади. Загальнонаціональним Парламентом видається спеціальне законодавство для Шотландії. В рамках британського уряду існує спеціальне міністерство - Шотландське відомство, структурні одиниці якого розміщені в столиці Шотландії - Единбурзі. В його компетенцію входять питання місцевого значення, пов'язані з охороною здоров'я, освітою, охороною громадського порядку та ін., в тому числі контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. У Парламенті діє шотландський комітет, до складу якого входять усі депутати, обрані на території округів Шотландії та в якому проводиться друге читання законопроектів, пов'язаних із справами Шотландії.

Принцип автономності державного управління на рівні законодавчої та виконавчої влади встановлено і щодо Уельсу, але меншою мірою, немає своєї судової системи, спеціальних законів щодо Уельсу не видається. Але тут діє Національна Асамблея Уельсу, яка видає власні закони, але вони підпорядковані загальнонаціональному парламенту.

- Слід зазначити, що поняття автономності по відношенню до вказаних регіонів є досить умовним, вони не є класичними автономними утвореннями, оскільки не мають достатньо широких повноважень із самоврядування.

Що стосується Ірландії, то тут були спроби відновити дію власного законодавчого органу та сформованого ним уряду, але довгий час вони не закінчувалися успіхом, оскільки у зв'язку із боротьбою з тероризмом була запроваджена система "прямого правління з Лондона". У 2001 р. тут були сформовані уряд та законодавчий орган, що свідчить про децентралізацію влади в даному регіоні.

- Місцеве самоврядування характеризується відсутністю на місцях представників центральної влади (англосаксонська система) - автономна система місцевого самоврядування, за якою пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюється в обмеженій формі.

Немає загальних нормативних актів, які визначають внутрішню структуру муніципалітетів. Є положення окремих законів про утворення на місцях певних комітетів, призначення конкретних посадових осіб. Інші питання вирішуються самостійно на місцях.

Велику частину функцій місцевого самоврядування зосереджують у своїх руках органи загальної компетенції у графствах.

Залежність місцевих органів від влади забезпечується системою грошових субсидій і дотацій, сума яких, як правило, перевищує суму надходжень від податків.

У випадку конфлікту центральна влада може застосовувати різні санкції, аж до розпуску муніципалітету, в тому числі може звертатися в суд, якщо не задоволена діями місцевих органів [11-14].

3. Функції держави і державне управління

Конституційна парламентська монархія характеризується такими особливостями:

п влада монарха обмежується конституцією, що затверджується парламентом. Монарх не має права змінювати конституцію, а його влада символічна, наприклад, у Великобританії закони, прийняті парламентом, і рішення кабінету міністрів повинні мати королівський підпис, але при цьому самі монархи не користувалися правом вето з 1710 р. і не збираються використовувати його в майбутньому;

- уряд формується парламентом з представників певних партій, що отримали більшість голосів на виборах у парламент;

- лідер партії, що має найбільше число депутатських місць, очолює уряд (прем'єр-міністр є найбільш значною особою в політичному житті);

- уряд відповідає перед парламентом, а не перед монархом [15].

Неписана конституція Великобританії встановлює монархічну форму правління. Хоча монарх входить до складу парламенту, в англійській правовій доктрині прийнято ставити главу держави на перше місце в системі вищих органів державної влади. Монарх визнається джерелом суверенної влади, символом єдності нації та главою англіканської та пресвітеріанської церкви. У зв'язку з тим, що монарх - фігура політично нейтральна, він виступає як гарант стабільності у державі та суспільстві. Згідно з Актом про престолонаслідування 1701 р. у Великобританії діє кастильська система престолонаслідування, яка передбачає, що королівський трон передається за спадщиною старшому з синів колишнього монарха, а якщо синів немає, то старшій доньці. З 1952 р. трон займає Єлизавета II - 42-й монарх Великобританії та шоста в британській історії королева. Єлизавета II належить до династії Вінздорів. Статутне право і королівські прерогативи встановлюють для монарха значні повноваження, однак, відповідно до конституційної угоди, монарх "царствує, але не управляє". Королівські прерогативи не походять від парламенту і поділяються на особисті та політичні. До особистих прерогатив відносять: право на атрибути монаршої влади (корона, мантия, трон, скипетр і держава, титул); право на утримання за рахунок державного бюджету за цивільним листом, який нараховує близько 8 млн фунтів стерлінгів; право мати королівський двір і власність; право на королівські імунітети, тобто монарх - особа недоторканна, яка не підлягає кримінальній, адміністративній, цивільній, політичній відповідальності.

Монарх має політичні прерогативи лише номінально, тому в юридичній літературі їх прийнято називати "сплячі прерогативи". На сучасному етапі монарх використовує такі прерогативи за порадою з прем'єр-міністром і урядом. Водночас у надзвичайних умовах монарх має мож-

ливість користуватися політичними прерогативами у повному обсязі. Наприклад, з метою збереження стабільності у державі та суспільстві після виборів до парламенту Єлизавета II у 1974 р. сформувала лейбористський уряд, хоча ця партія не мала явної переваги у Палаті громад.

У зв'язку з тим, що політичні прерогативи досить широкі, їх поділяють на повноваження у сфері внутрішньої та зовнішньої політики. У галузі внутрішньої політики існують наступні королівські прерогативи: а) у сфері управління: право формувати уряд, керувати збройними силами, управляти власністю Корони тощо; б) у судовій галузі прерогатива монарха базується на принципі "Монарх - джерело справедливості", тому британське правосуддя здійснюється від імені монарха; в) у законодавчій сфері: право абсолютного вето (з 1707 р. монарх не користується цим правом); право скликати парламент та розпустити Палату громад; право відкривати чергову сесію парламенту. В галузі зовнішньої політики королівські прерогативи полягають у наступному: монарх є главою Британської Співдружності, оголошує війну та укладає мир, укладає міжнародні угоди, визнає зарубіжні держави тощо.

Крім того, з XIII ст. діє Таємна рада, яка є дорадчим органом при главі держави. До складу Таємної ради входять міністри Кабінету, судді Апеляційного суду, архієпископи англійської церкви, спікер Палати громад та інші вищі посадові особи - всього 300 осіб. Кворум для засідання Таємної ради - 3 особи, тому, як правило, у засіданні беруть участь кілька членів. Уся Таємна рада збирається тільки з особливо урочистого приводу, наприклад, у зв'язку з церемонією коронації монарха. Таємна рада може утворювати різні комітети, найважливішим з яких є Судовий комітет. Цей комітет був сформований у 1833 р. та є апеляційною інстанцією для церковних судів, трибуналів різних профспілок. Таємна рада приймає рішення від імені монарха у формі прокламацій та наказів. Наприклад, скликання парламенту та розпуск Палати громад має форму прокламації, а рішення з питань права та управління - форму наказів [16; 17].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Парламентська (конституційна) монархія конституційно закріплена в другій половині XVIII ст., що привело до розвитку інституту виборчого права та становлення парламентаризму.

Законодавчий орган - парламент відіграє вирішальну роль у політичному житті Великої Британії. Його основними функціями є: відстеження й коригування роботи уряду; обговорення та прийняття всіх законодавчих актів; надання дозволу уряду на збільшення податків.

Парламент. Британський парламент належить до групи парламентів з абсолютно необмеженою законодавчою компетенцією, яка, за словами британців, "обмежена лише прерогативами Творця". Це явище пов'язане з принципом верховенства законів, які приймаються представниками народу. Однак на сучасному етапі вступ Великої Британії до Європейського Союзу, практика проведення національних референдумів, зростання кількості урядових біллів призводить до обмеження "законодавчого суверенітету" Британського парламенту.

Британський парламент складається з трьох структурних компонентів: Корони, Палати лордів (верхня палата), Палати громад (нижня палата). Розподіл парламенту на дві палати відбувся на основі Вестмінстерського статуту 1330 р. А вхід монарха до парламенту пов'язаний із законотворчим процесом, який передбачає, що проект стає законом тільки після того, як він був прийнятий двома палатами і промудований монархом.

Сьогодні Палата лордів вважається проявом британського консерватизму, оскільки ця палата історично складалася зі спадкових та духовних лордів, довічних перів, ординарних лордів з апеляцій, загальна кількість яких станом на 1999 р. нараховувала 1273 особи. Парламентські акти від 1911 р., 1958 р., 1963 р., 1999 р. є основними нормативно-правовими актами, які регулюють сучасне становище Палати лордів. Необхідно підкреслити, що протягом усього XX ст. верхня палата Британського парламенту зазнала кардинальних реформ. Так, у 1999 р. за ініціативою лейбористського уряду був скасований інститут спадкового перства. Відповідно до Акта 1999 р. Палату лордів залишили 667 спадкових перів (із загальної кількості 759) - представників старовинних дворянських родів не нижче баронів, які отримували місця у парламенті за своїм походженням. До духовних лордів належать вищі ієрархи англійської церкви - архієпископи Йоркський і Кентерберійський, а також деякі єпископи.

Палата Лордів складається з довічних перів (після проведення першого етапу конституційної реформи у листопаді 1999 р. майже всі спадкові пери, за винятком спеціально обраних 92, були позбавлені права засідати у Палаті лордів), спеціально обраних спадкових перів, лордів-суддів з апеляцій та "духовних лордів" - двох архієпископів та 24 єпископів англіканської церкви. Кількісний склад Палати лордів може змінюватися за рахунок зміни кількості довічних перів, чия загальна чисельність не регулюється законодавством.

Спікер Палати лордів - баронеса Хеймен. Призначена Королевою Єлизаветою II за результатами голосування Палати лордів 4 липня 2006 р.

Довічні пери призначаються відповідно до Акта про перів 1958 р. Мета запровадження інституту довічних перів полягала в активізації діяльності Палати лордів і посиленні позицій правлячої партії у парламенті. Довічними перами є представники політичної, економічної та культурної еліти, які набувають свого статусу через власні заслуги та досягнення. Наприклад, довічним пером є колишній прем'єр-міністр Великобританії М.Тетчер. Дарування довічного перства здійснюється монархом за поданням Кабінету. Титул довічного пера не передається за спадщиною. У зв'язку з тим, що Палата лордів є вищою судовою інстанцією у Великобританії, до складу Палати лордів були введені ординарні лорди з апеляцій, які є видатними юристами країни. Вони призначаються довічно. Палата лордів має свого голову - лорда-канцлера, який призначається монархом на пропозицію прем'єр-міністра строком на 5 років. Лорд-канцлер також займає посаду міністра юстиції, є головою Апеляційного суду та канцлерського відділення Високого суду. У Палаті лордів лорд-канцлер здійснює досить важливі функції: а) виступає від імені уряду та є його головним радником з правових питань; б) бере участь у дебатах і голосує; в) у попередньому порядку оцінює запити членів Палати лордів тощо.

На перший погляд Палата лордів є більш консервативною у Британському парламенті. Водночас на сучасному етапі у Палаті лордів проводяться демократичні реформи. Так, на відміну від нижньої палати, у 2001 р. Палатою лордів був схвалений Кодекс поведінки члена палати, метою якого є не лише встановлення стандартів поведінки при виконанні парламентських і громадських обов'язків, а й забезпечення відкритості й підзвітності перед громадськістю. Крім того, усі члени Палати лордів, за винятком ординарних лордів з апеляцій та лорда-канцлера, виконують свої обов'язки безоплатно.

Що стосується компетенції Палати лордів, то її можна розподілити на: а) законодавчу; б) контрольну; в) судову. У зв'язку з тим, що Білль про права 1689 р. встановив верховенство нижньої палати в галузі законодавства, законодавча компетенція Палати лордів дуже обмежена.

У взаємовідносинах між палатами домінує Палата громад, це стосується законодавчого процесу, хоча право законодавчої ініціативи мають дві Палати. Хоча Палата лордів і може відхилити законопроект Палати громад, та через рік він може бути знову прийнятий нижньою палатою без урахування поправок верхньої палати та в порядку процедури звичайного голосування і стає законом без будь-якої санкції верхньої палати. Що стосується фінансових законопроектів, то Палата лордів може лише на місяць відтермінувати їх промульгацію.

Водночас, як свідчить практика, конфлікти на законотворчій ниві між палатами виникають досить рідко. Контрольна компетенція виявляється у практиці проведення "днів уряду" та утворення комітетів *ad hoc*, які досліджують окремі питання діяльності уряду. Що стосується судової компетенції, то, як було зазначено вище, Палата лордів є вищою судовою інстанцією Сполученого Королівства.

Нижня палата парламенту Великобританії - *Палата громад* формується на основі загальних, рівних виборів шляхом таємного голосування на базі мажоритарної системи відносної більшості. В нижню палату входять 650 депутатів. Віковий ценз для активного і пасивного виборчого права відповідно - 18 і 21 рік.

Відповідно до Акта про парламент 1911 р. строк повноважень Палати громад не може перевищувати 5 років. Для того щоб зареєструватися як кандидат до Палати громад, особа повинна подати відповідну заяву до місцевого органу влади (на базі якого працює окружна виборча дільниця), заручитися підтримкою 10 осіб, наділених виборчим правом, та сплатити виборчу заставу в розмірі 500 фунтів стерлінгів. Якщо кандидат перемагає у відповідному виборчому окрузі, то виборча заставу йому повертається.

Депутати Палати громад обираються на 5 років за мажоритарною системою відносною більшістю прямим і таємним голосуванням на основі загального виборчого права особами, яким виповнилося 18 років.

Спікер Палати громад - Джон Беркоу (обраний 22 червня 2009 р., переобраний на посаду 18 травня 2010 року).

Депутати Палати громад наділені індемнітетом, але у разі порушення депутатом етико-моральних норм його можуть позбавити мандата. Депутати мають імунітет від притягнення до цивільно-правової відповідальності, який, однак, не поширюється на кримінальні справи проти них. За умови чіткої фінансової звітності член Палати громад може за сумісництвом займатися підприємницькою діяльністю. Член нижньої палати парламенту отримує державну платню у розмірі близько 50 тис. фунтів стерлінгів (станом на 2001 р.).

Двопартійна система впливає на створення парламентських фракцій у Палаті громад. Парламентська фракція, яка має більшість, формує уряд. До складу Палати громад входить Опозиція її Королівської Величності, яка має офіційний статус і утворюється на основі партії, що здобула на виборах друге місце. Офіційна опозиція створює "тіньовий кабінет", який у разі приходу опозиції до влади може запропонувати альтернативну програму дій. У залі засідань місця опозиції розташовані навпроти місць урядової більшості. У палаті за партійною дисципліною наглядають т. зв. "батого", які забезпечують явку всіх представників парламентських партій, спостерігають за однотайністю голосування членів своєї фракції, ведуть переговори про досягнення компромісу з "батагами" інших фракцій.

Важливим структурним елементом Палати громад є парламентські комітети, які утворюються для попереднього обговорення законопроектів. Спеціальні комітети створюються при необхідності вирішення питань стосовно законопроектів, які мають відношення до Шотландії та Уельсу. Значна частина комітетів здійснюють контрольні повноваження по відношенню до конкретних міністерств.

Система комітетів досить розгалужена: Комітет всієї палати, постійні, спеціальні, спільні комітети. Комітет всієї палати являє собою Палату громад у повному обсязі та скликається для обговорення конституційних і фінансових питань. Постійні комітети позначаються першими буквами латинського алфавіту - А, В, С тощо. Як правило, у палаті 7-8 таких комітетів, до складу яких входять 15-50 осіб. Форма постійних комітетів аналогічна схемі парламентських слухань. У таких комітетах ретельно обговорюються законопроекти. Так, існують: Комітет з розгляду публічних біллів, Комітет з делегованого законодавства, Комітет у європейських справах тощо.

Спеціальні комітети найчисленніші. Вони можуть функціонувати на постійній основі, а можуть створюватися тільки на час сесії. Наприклад, Комітет з відбору займається питаннями організації розгляду законопроектів і розподілом членів парламенту за комітетами, Комітет з аудиту виконує функції рахункової палати, Комітет з відшкодування вирішує проблеми відшкодування збитків, завданих діяльністю уряду тощо. Спільні комітети формуються на паритетних началах обома палатами парламенту з метою узгодження непорозумінь або компетенційних спорів з приводу законотворчої діяльності.

Керує Палатою громад - спікер, який має широкі повноваження у сфері парламентської процедури, а саме: зі встановлення правил ("правила спікера"), слідкує за дотриманням вимог Регламенту, керує парламентськими дебатами, підтримує організаційний порядок, організовує виконання внутрішньо-парламентських рішень і т.ін.

Виконання функцій спікером передбачає розрив ним будь-яких формальних зв'язків із своєю політичною партією, його обирають на позапартійній основі, тому ним може бути особа із рядів опозиційної партії.

Спікер не бере участі в дебатах і голосує лише тоді, коли голоси розділяються порівну. Як правило, спікером стає найбільш авторитетний та старіший за кар'єрою депутат. Незалежність спікера забезпечується політичною нейтральністю, високою заробітною платнею та пенсією. Основне призначення спікера Палати громад - забезпечення зв'язку між Палатою громад і монархом. Спікер Палати громад наділений дуже серйозними повноваженнями у сфері організації роботи палати. Під час дебатів спікер має право застосувати т. зв. процедуру "гільйотина", яка означає право спікера у певний момент зводитися на ноги, що призводить до закінчення дебатів. Він може на власний розсуд визначити порядок виступів членів палати, слідкувати за змістом їх промов. Спікер має право самостійно обирати час розгляду конкретних статей зако-

нопроектів, які запропоновані членами палати. Така процедура в британському парламенті дістала назву "кенгуру". Голова Палати громад визначає характер біллів (публічні, фінансові, грошові тощо), що дає йому можливість впливати на процедуру і час проходження законопроектів у парламенті. Відповідно до Акта про парламент 1911 р. рішення спікера є остаточним.

Згідно зі статутним правом основна законотворча робота проходить у Палаті громад. Офіційно всі британські законопроекти (білли) розподіляються за сферою регулювання. Публічні білли становлять переважну більшість серед інших біллів, які приймаються сучасним британським парламентом. Публічні білли регламентують сферу загальнонаціональних інтересів і встановлюють загальні нормативні приписи. За конституційною угодою ініціаторами публічних біллів можуть виступати депутати Палати громад та депутати - члени уряду. Законопроекти, що вносяться останніми, мають назву "урядові білли" та є пріоритетними серед інших при розгляді в парламенті.

Члени Палати лордів мають право подання приватних біллів, які найчастіше розглядають вони самі. Також ініціаторами внесення приватних біллів можуть бути місцеві органи влади або групи осіб. Тому ці білли поширюються на конкретну місцеву територію або регулюють правовий статус окремих осіб. Сьогодні у зв'язку з поширенням делегованого законодавства роль приватних біллів значно зменшилася. Гібридні (hybrid bills) або змішані білли встановлюють приписи окремим особам, але певною мірою стосуються національних інтересів. У сучасній парламентській практиці гібридні білли зустрічаються доволі рідко.

Наявність у парламенті проурядової більшості та обов'язкова належність до неї всіх міністрів призводять до домінування в ньому урядових біллів. Від загальної кількості нормативних актів, що розглядаються Британським парламентом, 95% складають урядові білли. Цікавим є і розподіл часу в парламенті для законодавчої ініціативи різних суб'єктів - з 5 днів на тиждень, коли проходять засідання, 4 належать урядовим біллям і лише один день присвячений прийняттю біллів окремих парламентарів.

Контроль за діяльністю уряду є ще одним із найважливіших напрямів діяльності Палати громад та здійснюється відповідно до конституційного принципу відповідального правління. У Британії парламентський контроль заснований на доктрині міністерської відповідальності. Сутність зазначеної доктрини полягає в тому, що міністр бере на себе відповідальність за діяльність свого міністерства та повинен піти у відставку, якщо є недоліки в роботі підпорядкованого йому міністерства. Парламентський контроль має публічний характер, поєднується з громадським контролем й інститутом політичної відповідальності правлячої партії на чергових виборах. Це досягається, зокрема, постійною трансляцією засідань Палати громад. У Палаті громад застосовуються наступні форми контролю: усні запити; письмові запити (інтерпеляція); резолюція догани; вотум недовіри; функціонування спеціальних парламентських комітетів з нагляду за діяльністю кожного окремого міністерства та всього уряду в цілому; парламентський уповноважений зі справ адміністрації. Наприклад, відповідно до регламенту Палати громад щоденне засідання (крім п'ятниці) починається з "години запитів". Щорічно до уряду надходить близько 40 тис. усних запитів. Усі форми контролю, по-перше, дозволяють уряду найбільш глибоко аналізувати існуючі проблеми, а, по-друге, удосконалювати діяльність органів влади.

Найстарішою прерогативою парламенту є фінансова компетенція - прийняття бюджету та інших фінансових біллів. За конституційною угодою фінансові білли вносяться урядом тільки до Палати громад. Як правило, прийняттю бюджету передують обговорення у профільному комітеті. Тому 1000-сторінковий бюджет обговорюється у Палаті громад 26 днів. Використовуючи різноманітні форми парламентського контролю, Палата громад спостерігає за витрачанням державних фінансів.

Бюджетна система включає державний бюджет, державні позабюджетні фонди (83% всіх акумульованих державною фінансовою системою ресурсів), фінанси місцевих органів влади (бюджети і позабюджетні фонди - 11% усіх фондів державної фінансової системи), фінанси корпорацій.

Державний бюджет Великобританії містить дві частини: Консолідований фонд, за яким проходять поточні доходи і витрати, і Національний фонд позик, за яким відбиваються витрати на капітальні вкладення.

Що стосується постійних комісій, то на відміну від інших країн, вони не мають спеціалізованої компетенції. Вони оновлюються кожного разу після подання на розгляд нового законопроекту. Їх склад формується з урахуванням політичного представництва. Керівників, які є незмінними, призначає спікер [16; 17; 5; 13; 3; 6; 12; 18].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Глава держави: монарх (королева). Королева Єлизавета II (на троні з 6 лютого 1952 р.) є 40-м британським монархом з часів Вільяма Завойовника (1066 р.) і належить до Віндзорської династії. Королева вважається верховним носієм виконавчої влади, главою судової системи, верховним головнокомандувачем збройних сил, світським главою англіканської церкви, має формально-конституційне право скликати парламент, розпускати Палату громад, санкціонувати законопроекти, схвалені парламентом. Поза цим, всі основні прерогативи державної влади здійснюються парламентом та Кабінетом міністрів [5; 6].

Британський монарх має дві основні функції - офіційну як Глава держави, та неофіційну - як Глава нації.

Як Глава держави монарх має повноваження призначати прем'єр-міністрів, ухвалювати законодавчі акти й відзначати державними нагородами. Він або вона також виконує офіційні функції в інших організаціях, наприклад, збройних силах та Англіканській церкві.

Менш формальна роль "Глави нації" робить монарха центром тяжіння національного самовизначення, єдності й гордості, забезпечення відчуття стабільності та наступності, офіційного визнання успіху й вірцевості, а також підтримки ідеалів громадської і добровільної служби.

Монарх також має офіційні функції щодо уповноважених парламенту та асамблей Шотландії, Уельсу й Північної Ірландії.

Незважаючи на це монарх не може розробляти або приймати законодавчих актів та мусить залишатися політично нейтральним у всі часи.

Наступник трону

Королева Єлизавета II вже провела на троні 54 роки, а 2007 р. відсвяткувала 60-річчя свого одруження з принцом Філіпом, герцогом Единбурзьким.

Їх старший син, принц Чарльз, теперішній принц Уельський, є наступником трону. Принц Уільям, старший син принца Чарльза та його першої дружини, принцеси Діани, є наступним спадкоємцем трону.

Королева та Британська Співдружність

Монарх є Главою Британської Співдружності - добровільної асоціації 53 незалежних держав, багато з яких є колишніми британськими колоніями. Співдружність віддана розвитку ідеалів демократії, прав людини, доброго урядування та економічного розвитку в усьому світі [19].

5.1. Глава держави і державне управління

Конституційні угоди є важливою частиною неписаної британської Конституції. Вони регулюють дуже широке коло суспільних відносин, що пов'язані з процесом здійснення державної влади. Це відносини між монархом, законодавчою та виконавчою владою, між членами уряду; між палатами парламенту. Прикладом такої конституційної угоди може бути парламентське голосування шляхом "розподілення": прихильникам і противникам законопроекту пропонується вийти до різних приміщень, спеціально призначених для голосування, після чого голоси підраховують за допомогою спеціального пристрою. Ряд конституційних угод виникає на основі норм статутного права. Так, статути встановлюють, що монарх: а) затверджує біллі, які приймає парламент і користується правом абсолютного вето; б) розпускає та скликає парламент; в) призначає та зміщує міністрів, які несуть відповідальність перед монархом.

Однак ці норми статутного права стали засадою для формування низки конституційних угод, згідно з якими монарх повинен: затверджувати біллі, тобто не користуватися правом абсолютного вето; розпускати та скликати парламент лише за порадою прем'єр-міністра; призначати прем'єр-міністром особу, яка має підтримку більшості членів Палати громад, а за порадою з прем'єр-міністром призначати інших членів Кабінету, які несуть колективну та індивідуальну відповідальність перед Палатою громад.

Неписана конституція Великобританії встановлює монархічну форму правління. Хоча монарх входить до складу парламенту, в англійській правовій доктрині прийнято ставити главу держави на перше місце у системі вищих органів державної влади. Монарх визнається джерелом суверенної влади, символом єдності нації та главою англіканської та пресвітеріанської церк-

ви. У зв'язку з тим, що монарх - постать політично нейтральна, він виступає як гарант стабільності у державі та суспільстві. Згідно з Актом про престолонаслідування 1701 р., у Великобританії діє кастильська система престолонаслідування, яка передбачає, що королівський трон передається за спадщиною старшому сину колишнього монарха, а якщо синів немає, то старшій доньці.

Формально монарх має широкі владні повноваження, але насправді велику частину з них реалізує уряд. Тому часто говорять про "сплячі повноваження" британського монарха.

З XVIII ст. повноваження монарха теоретично залишаються незмінними.

Реальна роль монарха визначена конституційною угодою, яка передбачає контрасигнацію практично всіх владних рішень та актів монарха прем'єр-міністром чи компетентним міністром [12; 13; 16; 17].

5.2. Уряд і державне управління; міністерства (відомства)

Уряд Великобританії має досить своєрідну структуру: Кабінет (власне уряд) та офіційний уряд не співпадають. Кабінет існує на основі конституційної угоди та складається з посад 20-22 міністрів найбільш важливих міністерств, а саме: прем'єр-міністр, лорд-канцлер, канцлер Казначейства, міністр внутрішніх справ, оборони тощо. До Кабінету входить так званий "внутрішній кабінет" - неформальне об'єднання 3-5 міністрів, які користуються довірою прем'єр-міністра. Організація та структура уряду винесені за рамки законодавчого регулювання. Офіційний уряд формується прем'єр-міністром з депутатів правлячої партії у кількості близько 100 осіб і складається з 4 груп. До першої групи входять міністри, які займають ключові позиції та входять до Кабінету. Друга група - це міністри без портфелів, члени уряду, які займають традиційні посади: лорд - голова Ради, лорд - охоронець печатки та інші. Міністри третьої групи називаються державними міністрами та є заступниками в найбільших міністерствах. Четверта група складається з молодших міністрів, які призначаються для забезпечення зв'язку між міністрами і парламентом.

У рамках уряду утворюються допоміжні органи - комітети (секретаріати). Статутне право не встановлює їх назви і кількість. Як правило, вони формуються прем'єр-міністром за напрямками діяльності уряду. Наприклад, Комітет законотворчості, Комітет оборони. Комітет зовнішньої політики тощо. Основне призначення таких комітетів полягає в інформуванні міністерств, забезпеченні контактів з парламентом, підготовці документів тощо.

Відповідно до конституційної угоди уряд не збирається на засідання у повному складі, тому всі питання внутрішньої та зовнішньої політики вирішуються Кабінетом, який фактично здійснює вищу виконавчу владу. Компетенція Кабінету не залежить від його політичної орієнтації та була визначена ще в урядовій доповіді 1918 р.: а) визначення політичного курсу держави, який затверджується парламентом; б) реалізація контролю за виконанням актів парламенту; в) здійснення постійної координації діяльності органів виконавчої влади. У зв'язку з тим, що члени Кабінету є і членами парламенту, уряд має можливість впливати на діяльність законодавчого органу наступним чином: складати порядок денний засідання палат парламенту, визначати процедуру розгляду біллів, регулювати час проведення дебатів тощо. З метою здійснення своїх функцій уряд займається нормотворчою діяльністю. Акти уряду можна розділити на дві групи: а) акти підзаконного характеру; б) акти делегованого законодавства, яких щорічно приймається у 18 разів більше, ніж парламентських законів.

Вважається, що уряд має підтримку парламенту до тих пір, поки Палата громад не проголосує проти його пропозиції з принципово важливого питання чи прямо не висловить йому недовіру. І хоча на практиці прем'єр-міністр та очолюваний уряд можуть і надалі існувати, але їх діяльність буде паралізована. Тобто формування уряду залежить від розстановки політичних сил у парламенті.

Уряд країни, як правило, очолюється лідером партії, що перемогла на виборах і має найбільшу кількість місць у Палаті громад, складається з членів Кабінету, міністрів, що не входять до складу Кабінету, і молодших міністрів (всього налічується близько 100 осіб). Прем'єр-міністр одноосібно формує склад уряду та визначає, хто з міністрів входить до складу Кабінету. Прем'єр-міністр мешкає та працює за адресою: Даунінг стріт № 10, Лондон.

6 травня 2010 р. в країні пройшли вибори до парламенту, за результатами яких було сформовано новий уряд. Новим прем'єр-міністром став консерватор Девід Кемерон, який змінив лейбориста Гордона Брауна, створивши коаліцію з ліберал-демократами.

Робота уряду відбувається в міністерствах і відомствах, що несуть відповідальність за різні напрями роботи, як, наприклад, Міністерство закордонних справ та у справах співдружності або Міністерство охорони здоров'я.

Старших міністрів, які очолюють урядові міністерства, зазвичай називають державними секретарями. Вони підзвітні прем'єр-міністру за роботу свого міністерства.

Молодші міністри відповідають за окремі напрями роботи міністерства та підпорядковуються своєму державному секретареві.

Між ними перебувають міністри та департаменти, в яких працюють посадові особи на постійній основі, відомі як державні службовці, що допомагають розробляти та виконувати урядову політику.

Допускається як колективна, так і індивідуальна відповідальність уряду. Питання про те, чи піде у відставку після висловлення недовіри одному міністру весь уряд залежить від рішення прем'єр-міністра та від політичної ситуації, що склалася у парламенті.

Відставка прем'єр-міністра завжди тягне за собою відставку уряду.

Глава уряду не лише керує його роботою, визначає порядок денний, але й приймає важливі урядові рішення, навіть якщо з приводу них є певні розбіжності між главою уряду та іншими міністрами.

Прем'єр-міністру належить останнє слово при вирішенні питання про розпуск Палати громад (хоча офіційно вважається, що таке рішення приймає монарх). Як правило, такий розпуск здійснювався за такої політичної ситуації, коли на нових виборах правляча політична сила мала можливість знову отримати більшість голосів виборців.

Силові структури перебувають під керівництвом вузького кола осіб (прем'єр-міністр, міністр внутрішніх справ, міністр оборони та верховні офіцери й чиновники).

Формально Верховним головнокомандуючим Збройних сил є глава держави, йому належать виключні права щодо розташування Збройних сил та призначення офіцерів. Але прерогативи з управління Збройними силами реалізуються прем'єр-міністром шляхом особистих дій, у тому числі після консультацій із посадовими особами міністерств.

Прем'єр-міністр очолює Комітет оборони і заморської політики (членами якого є міністр оборони, внутрішніх справ, іноземних справ, фінансів, до його роботи також залучаються представники верховного командування та верховні чиновники Міністерства оборони). Цей комітет відає усіма військовими питаннями та координує діяльність усіх міністерств з проблем побудови Збройних сил та підготовки до війни.

Прем'єр-міністр також здійснює загальне керівництво службою розвідки та службою безпеки.

Міністерство внутрішніх справ займає вищий статус в ієрархії міністерств. Його глава входить до складу Кабінету і такий пост, як правило, довіряється одному з лідерів партії, що формує уряд.

Особливий статус цього міністерства впливає і на характер його функцій. До них належать:

1) керівництво діяльністю з підтримання внутрішнього порядку, поліцейською службою та політичним розшуком;

2) управління місцями позбавлення волі та ряд функцій у сфері управління юстицією (міністр внутрішніх справ призначає директора публічних переслідувань, який виконує функції кримінального розшуку, займається питаннями організації судів нижчих інстанцій);

3) контроль над імміграцією;

4) інші функції у сфері внутрішніх справ, які не віднесені до компетенції будь-якого іншого міністерства чи відомства.

Поліцейські утворення можна розділити на загальні (утворюються за територіальним принципом) та спеціальні (поліція управління атомною енергетикою, Міністерства оборони, транспортна, цивільної авіації, Лондонського порту та інших портів). Існують також спеціальні жіночі поліцейські формування.

Найбільш відома поліція - столична поліція - Скотланд-Ярд, у складі якої діють 6 підрозділів (адміністративний, вуличного руху і транспорту, кримінальних розслідувань, юридичний, медичний, науково-дослідницький). Столична поліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ і міністр призначає на посади її посадових осіб.

Специфіку має і поліція Сіті, яка займається охороною банків, офісів, страхових компаній і т.ін., які розташовані у невеликій частині міста - Сіті.

Характерною рисою англійської поліції є те, що очолити її може лише особа, які пройшла всі шаблі поліцейської служби, починаючи із патрулювання вулиць, тобто перескочити певні сходинки неможливо.

Прем'єр-міністр за традицією є також Першим лордом Казначейства. За обсягом повноважень становище прем'єр-міністра унікальне, тому що він має підтримку більшості депутатів Палати громад і за чинним на сьогодні правилом сам засідає в цій Палаті [5; 16; 17; 13; 3; 6; 12; 20].

Повноважні та місцеві уряди: Шотландія, Уельс і Північна Ірландія

Шотландія, Уельс і Північна Ірландія мають різні форми уповноважених урядів.

Шотландія має Шотландський виконавчий комітет, який несе відповідальність за виконання повсякденних завдань, таких як, наприклад, охорона здоров'я та освіта.

Уряд Валлійської асамблеї є відповідальним за виконання повсякденних завдань в Уельсі.

Виконавчий комітет Північної Ірландії включає першого міністра, заступника першого міністра та десять міністрів, призначених пропорційно кількості місць, які отримали партії на виборах до Асамблеї. Членів обирають за системою пропорційного представництва.

Хоча уряд і парламент Великої Британії та повноважні органи влади в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії розробляють і впроваджують у життя більшу частину урядової політики, різні види органів місцевої влади у Великій Британії виконують багато з цих завдань.

Вибори до органів місцевої влади, результати яких вирішуються за системою простої більшості або пропорційного представництва, як правило, проходять кожні три або чотири роки.

Органи місцевої влади в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії сьогодні працюють разом із своїми повноважними парламентом та асамблеями більше ніж з урядом Великої Британії.

Унікальна дворівнева система існує у Великому Лондоні, де повноваження поділено між радами лондонських районів та Комітетом і Асамблеєю Великого Лондона, яку було засновано 2000 р. та на чолі якої стоїть мер, що обирається [3].

6. Судова влада в системі державного управління

Судова влада складається з таких основних інституцій:

- Судова колегія Палати лордів (найвища апеляційна інстанція у цивільних справах по всій країні, у кримінальних справах - в Англії, Уельсі та Північній Ірландії).

- Верховні суди Англії, Уельсу та Північної Ірландії.

- Шотландський сесійний та Верховний суд [5].

Відповідальність за функціонування юридичної системи в Англії та Уельсі розподілено між Міністерством юстиції та Міністерством внутрішніх справ.

Виконавчий департамент юстиції Шотландії є відповідальним за юридичну систему Шотландії.

Міністерство юстиції Великої Британії та Офіс Північної Ірландії є відповідальними за юридичну систему в Північній Ірландії.

Суди

Всі суди Великої Британії слухають та виносять вироки за подібними типами правопорушень, хоча існує певна різниця у тому, як вони працюють у різних частинах країни. Кожна частина Великої Британії має власну судову службу, через яку проходить більшість справ. Більшість судів Англії та Уельсу підпорядковані Судовій службі Її Величності. Районні суди в Шотландії підпорядковуються Шотландській асоціації юриспруденції, однак з часом перейдуть під начало Шотландської судової служби.

Правочинна частина Палати лордів в Англії слухає остаточні апеляції проти кримінальних і цивільних вироків судів в Англії й Уельсі, а також у Північній Ірландії. Нині в Шотландії лише апеляції у цивільних справах можуть подаватися до Палати лордів.

У 2009 р. правочинну функцію Палати лордів замінено новим Верховним судом Великої Британії, який слухатиме остаточні апеляції у більшості кримінальних і цивільних справ у Великій Британії.

Англія й Уельс мають Раду цивільного судочинства, яка спостерігає та координує модернізацію системи цивільного судочинства. В Шотландії цими питаннями опікується Шотландський виконавчий комітет з цивільного права та Департамент цивільного судочинства.

Кожна частина Великої Британії має власну прокурорську службу, яка вирішує, чи давати хід справі. У кожній частині Великої Британії також функціонує своя система кримінального судочинства, з метою координування роботи поліції, прокурорських служб та судів: Система кримінального судочинства в Англії й Уельсі, Виконавчий департамент кримінального судочинства Шотландії, а також Система кримінального судочинства Північної Ірландії.

Судді

Судді, судді магістратури, мирові судді з юрисдикцією у кримінальних і цивільних справах у містах і містечках, а також шерифи головуєть у судах і трибуналах у Великій Британії та вислуховують свідчення у справах, які розглядаються. Вирок може бути винесений кількома способами, наприклад, коли суддя веде процес сам, як це робиться у Вищому суді Англії, або його ведуть кілька суддів, як у судах магістратури або шерифських судах.

Якою конкретно є їхня роль у справі, що розглядається? Суддя у кримінальних справах, суддя магістратури або шериф виносить вирок та може відправити особу до в'язниці, якщо її буде визнано винною у правопорушенні. Однак їхня роль у цивільних і сімейних справах часто полягає у вирішенні проблем між сторонами, можливо, шляхом присудження компенсації або винесенні юридично обов'язкового рішення, наприклад, рішення про позбавлення волі.

Адвокати та повірені

Юристи, які також відомі як баристери чи адвокати, представляють або обвинувачення, або захист при слуханні справ у Великій Британії. Баристери відомі як адвокати в Шотландії. Північна Ірландія працює за такою самою системою, як Англія та Уельс.

Баристери й адвокати можуть виступати в усіх судах, повірені - лише в судах нижчої інстанції, де вони мають те, що відоме як "право аудієнції". Однак вони можуть отримати кваліфікацію повірених адвокатів, що дає право з'являтися в Королівському та Вищому судах.

Поліція

У Великій Британії поліція організована за географічним принципом, коли кожен регіон має власні сили. Поліцейські сили в Англії, Уельсі та Шотландії перебувають під керівництвом місцевого командування поліції, яке складається з членів місцевих рад, магістратури та незалежних представників.

У Північній Ірландії поліцейське управління керує поліцією всієї провінції.

У всіх частинах Великої Британії існує процедура реагування на скарги щодо поліції.

Судова система має специфічні ознаки:

- 1) застосування судових прецедентів;
- 2) вироблення процесуальних норм судом;
- 3) практика виборності судді, особливо нижчого рівня;
- 4) залучення присяжних засідателів (у не багатьох випадках).

Незважаючи на численні судові реформи, на сучасному етапі британська судова система досі залишається складною і децентралізованою. У зв'язку з тим, що прецедентне право є суттєвою складовою частиною Конституції, система вищих судових інстанцій дуже розгалужена. Вищою судовою інстанцією є Палата лордів (щодо Англії, Уельсу та Шотландії, але лише щодо цивільних справ).

Верховний суд Англії та Уельсу складається з трьох самостійних судових установ - Апеляційного суду (цивільний та кримінальний), Високого суду (відділення королівської лави - розглядає найбільш складні цивільні справи та апеляції на вироки магістерських судів, канцлерське відділення - у першій інстанції заслуховує цивільні справи, пов'язані з власністю та банкрутством, сімейне відділення - розглядає скарги на рішення із сімейних відносин) та Суду Корони (у першій інстанції за участю присяжних розглядає найбільш складні кримінальні справи, а також апеляції на вироки і рішення магістерських судів).

Судді Верховного суду призначаються королевою довічно за рекомендацією лорда-канцлера, який його очолює.

До категорії нижчих судів відносять суди графств (цивільні справи) та магістерські суди (кримінальні справи). Крім того, діють і спеціалізовані суди, які утворюються за галузевим принципом (наприклад, Суд з розгляду скарг на обмеження свободи підприємців, промислові трибунали тощо).

Судова система Північної Ірландії в основному аналогічна англійській. Що стосується судової системи Шотландії, то вона має значну самостійність. Діє вища судова інстанція з кри-

мінальних справ та вища судова інстанція з цивільних справ. Діють шерифські суди - на території кожного із шерифств, які розглядають цивільні та кримінальні справи. Нижчою інстанцією з кримінальних справ є окружні суди. Судді шотландських судів призначаються монархом за рекомендацією Державного секретаря зі справ Шотландії [21; 13; 6; 12; 22; 23; 17; 14; 24].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Історично в Англії склалися чотири основні форми контролю над системою адміністративно-державного управління: парламентська, судова, система адміністративних трибуналів та інститут парламентського уповноваженого. Парламентський контроль ґрунтується на доктрині міністерської відповідальності. Зміст цієї доктрини в тому, що міністр, приймаючи на себе відповідальність за діяльність свого міністерства, повинен виходити у відставку у випадку виявлення недоліків у роботі його міністерства. Підставою для виходу у відставку є винесення вотуму недовіри Палати громад. Однак в обстановці панування в парламенті двох партій, що додержуються партійної дисципліни, важко уявити ситуацію, за якої вотум недовіри виносять міністру, захищеному урядовою більшістю. Тому така форма контролю сьогодні неефективна.

На відміну від Франції, де існують спеціальні адміністративні суди, які розглядають спори між цивільними та державними організаціями, у Великобританії подібні справи підлягають юрисдикції звичайних судів. У Великобританії не існує власного адміністративного права як окремої системи норм і принципів. Судовий контроль над адміністративно-державним управлінням виводиться з доктрини загального права. Юрисдикція судів заснована на доктрині перевищення повноважень: дія, виконана в межах наданих парламентом повноважень, вважається дійсною, а з перевищенням повноважень - недійсною.

До компетенції парламентського уповноваженого входить розгляд адміністративних дій, здійснюваних від імені Корони. Під адміністративними діями розуміють дії міністрів і відомств під час виконання ними адміністративних функцій. Це значно обмежує сферу діяльності парламентського уповноваженого. Саме тому парламентського уповноваженого називають у Великобританії "тихим омбудсменом", маючи на увазі незначну практичну ефективність цього інституту [10].

Контроль за діяльністю Уряду є одним з найважливіших напрямів діяльності Палати громад і здійснюється відповідно до конституційного принципу відповідального правління. Парламентський контроль має публічний характер, поєднується з громадським контролем та інститутом політичної відповідальності правлячої партії на чергових виборах. Це досягається, зокрема, постійною трансляцією засідань Палати громад. У Палаті громад застосовуються такі форми контролю: усні запити; письмові запити (інтерпеляція); резолюція догани; вотум недовіри; функціонування спеціальних парламентських комітетів з нагляду за діяльністю кожного окремого міністерства та усього уряду в цілому; контроль парламентського уповноваженого зі справ адміністрації. Наприклад, відповідно до регламенту Палати громад, щоденне засідання (крім п'ятниці) починається з "години запитів". Щорічно до уряду надходить близько 40 тис. усних запитів. Усі форми контролю, по-перше, дозволяють уряду найбільш глибоко аналізувати існуючі проблеми, а по-друге, вдосконалювати діяльність органів влади. Найстарішою прерогативою парламенту є фінансова компетенція прийняття бюджету та інших фінансових біллів. За конституційною угодою, фінансові білли вносяться урядом тільки до Палати громад. Використовуючи різноманітні форми парламентського контролю, Палата громад спостерігає за витрачанням державних фінансів [22].

8. Державна служба

Державна служба Її Величності комплектується посадовими особами на постійній основі. Вони залишаються на своїх посадах незалежно від того, яка політична партія нині при владі. Державні службовці допомагають урядові розробляти та втілювати в життя його політику й опікуються громадськими послугами в країні.

У Великобританії (як і в США) до другої половини XIX ст. не існувало інституту постійної професійної цивільної служби в сучасному значенні. Міністерства, штат яких складали клерки, з'явилися в цій країні досить рано, ще в другій половині XVIII ст. Однак посади в них купували і продавали власники королівських патентів так, немов вони були приватною власні-

стю. Деякі функції виконували особи, для яких служба не була основним заняттям, і вони суміщали їх з іншими обов'язками. Чиновників сприймали як особистих помічників посадовців, наближених до представників корони, що одержували частину доходу від патенту. Державні посади надавалися в порядку патронажу, системи іспитів чи конкурсів не було, процвітав непотизм (від лат. *peros* - онук, племінник - службове заступництво своїм родичам, своїм людям, кумівство).

Тільки в 1850-1870 рр. в Англії було проведено реформу, яка привела до утворення постійної професійної служби. Реформу підготували і реалізували два видатні політичні діячі Англії - Ч.Тревел'ян, чиновник, що мав великий досвід адміністративної роботи в Індії, та С.Норткот, член Палати громад. Сутність реформи Норткота-Тревел'яна полягала в ліквідації системи патронажу і введенні системи відкритих конкурсних іспитів. Крім цього, персонал усіх міністерств був об'єднаний у єдину цивільну службу, встановлювалися нові правила просування по службі, оплати і призначення пенсій.

Однак через протидію прихильників патронажної системи проведення реформи тривало багато років. Незважаючи на існування Комісії зі справ цивільної служби (створеної у 1855 р.), яка проводила конкурси для кандидатів, протягом тривалого часу продовжував існувати негласний патронажний контроль. У 1870 р. було видано наказ, що встановив обов'язковість відкритих іспитів і передав Комісії керівництво всією новою системою набору.

Англійські політологи і юристи розглядають реформу Норткота-Тревел'яна як важливий внесок у розвиток адміністративно-державного управління, за допомогою якого англійському правлячому класу вдалося створити бюрократію як надійний інструмент контролю над державним апаратом. Саме ця реформа заклала основи сучасної цивільної служби у Великобританії, що аж до 70-х рр. ХХ ст. не зазнавала ніяких конструктивних змін.

Відмітною ознакою англійської адміністративної системи, що склалася до початку ХХ ст., був поділ політичної та адміністративної сфер. Усі справи міністерств, навіть незначні, розглядали самі міністерства, а чиновників сприймали лише як клерків. Цивільна служба існувала окремо від політичної (чи парламентської) служби Корони.

Основною причиною, через яку у Великобританії утвердилася "система добування" і розвинувся інститут неполітичної цивільної служби, було історично сформоване ставлення чиновників до посади як до приватної власності. Іншою важливою причиною англійські політологи вважають прагнення англійської буржуазії обмежити вплив короля в парламенті. Акт про спадщину престолу 1701 р. установив несумісність членства в парламенті з перебуванням на оплачуваній посаді в Короні.

Незважаючи на ці особливості в розвитку інституту англійської цивільної служби, у політичному житті країни відбувалися такі самі процеси, що і в інших європейських країнах та США. Уже наприкінці ХІХ ст. в англійському державному апараті вищі чиновники починають вносити пропозиції щодо політичних питань. У 1940 р. визнано, що до обов'язків вищих чиновників міністерств (на рівні секретарів-помічників і вище) входить давати міністру політичні поради.

Розглянемо основні рівні адміністративно-державного управління у Великобританії.

Усі графства і міста Великобританії обирають свої ради, що формують постійні адміністративні комітети, відповідальні кожний за свою конкретну сферу управління. Ці ради управляють поліцією, освітою, охороною здоров'я і соціальними питаннями. Центральна адміністрація має право в будь-який момент втручатися в місцеві справи і виправляти рішення місцевої влади за своїм розсудом. Але на практиці таке відбувається лише в надзвичайних випадках, оскільки британці високо цінують місцеву автономію.

Центральну адміністрацію британського уряду очолює тепер постійний секретар (професійний адміністратор). Йому допомагають численні помічники, заступники і службовці на більш низьких рівнях адміністративного управління. Лондонські бюрократи знають, що лояльними вони повинні бути насамперед стосовно свого міністра, і тому віддано проводять його політичну лінію, рідко виявляючи власну ініціативу. Інститут сучасної цивільної служби склався порівняно недавно - у 70-ті рр. ХХ ст. У цей період у країні було проведено великі адміністративні реформи. Комітет з реформи цивільної служби очолив лорд Фултон. Він представив уряду доповідь "Цивільна служба", у якій містилося 158 рекомендацій. Усі вони були прийняті урядом.

Констатувавши недоліки цивільної служби в країні і назвавши її "антикварною", комітет Фултона запропонував принципово нову модель цивільної служби - менеджеральну. Ідея полягала в

тому, щоб запозичити раціональні й ефективні методи керівництва в бізнесі. В основу реорганізації цивільної служби покладено американську модель адміністративно-державного управління.

У січні 1971 р. почалося проведення реформи. Першим її етапом стало скасування системи класів і утворення трьох основних груп чиновників. До групи старших політичних і адміністративних керівників увійшли чиновники адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря, утворивши верхівку цивільної служби. Вони несуть особисту відповідальність безпосередньо перед міністром за управління у своїй сфері адміністративно-державного управління.

Друга група - адміністративна. Вона включає два ступені: учень адміністратора і старший виконавець. Адміністративна група вирішує велике коло питань - від координації діяльності державного апарату управління та керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків.

Третя група поєднує науково-професійних працівників і технічних фахівців. До неї входять архітектори, вчені, інженери, зайняті проблемами освіти і професійної підготовки чиновників. Створено також допоміжну групу технічних працівників. Це креслярі, діловоди, що виконують просту виконавську роботу.

Менеджеральна модель державної служби припускає залучення адміністративного апарату до процесу вироблення і прийняття політичних рішень, що стосуються як довгострокової, так і повсякденної політики міністерств. У доповіді комітету Фултона констатовалося, що цивільна служба працює під політичним керівництвом і на ній лежить обов'язок політичної підзвітності. Тому цивільні службовці повинні мати цілковите розуміння політичного змісту того, що вони роблять і що вони радять.

Відповідно до рекомендацій комітету Фултона організаційну структуру міністерств перебудовано таким чином, щоб наблизити їх до вирішення політичних завдань. У міністерствах з'явилися відділи з планування політики, які зобов'язані стежити за тим, щоб повсякденні політичні рішення в міністерствах приймалися з урахуванням довгострокових політичних перспектив. З'явилася посада старшого радника міністра з питань політики. Цього радника призначав міністр з осіб, які не належать до цивільних службовців, тобто з так званих аутсайдерів. Міністру надано право наймати тимчасово таку кількість експертів, яку він визнає за потрібну.

Як видно, модель, запропонована комітетом Фултона, дуже близька до існуючої у Франції та США, де міністр приводить із собою політичних радників, які складають його кабінет. Члени кабінету, що сформований з державних службовців, ідуть у відставку разом з міністром.

Разом з тим продовжує існувати концепція "нейтральності" цивільної служби. Відомий англійський політолог Д. Гарнер в одній зі своїх праць сформулював цю концепцію так: цивільні службовці зобов'язані зберігати вірність уряду, що перебуває при владі, й сумлінно служити урядам, що дотримуються різних політичних переконань.

Основна вимога до цивільних службовців - це лояльність. Як порушення її розглядається членство у "лівих" партіях. У циркулярі 1953 р. прямо сказано, що цивільні службовці мають бути стриманими у політичних питаннях. Службовці нижчих ступенів повинні одержувати спеціальні дозволи для участі в політичній діяльності.

Просування по службі здійснюється в трьох основних групах по-різному. Адміністративних і політичних керівників призначає міністерство у справах цивільної служби. При міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет із призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний список усього штату вищих адміністраторів, складений за допомогою ЕОМ, що містить дані про освіту, професію, стаж тощо. При цьому комітеті створено спеціальну групу, яка займається розглядом питання щодо просування по службі вищих адміністраторів.

Для інших чиновників існує практика щорічних звітів, які позначаються на рівні окремих міністерств. Кожен звіт складає чиновник, який стоїть на один - два ступеня вище від того, стосовно якого готується звіт. Звіти здають у міністерську Раду із просування. Членів цієї ради призначає міністр, який приймає остаточне рішення щодо підвищення по службі висунутих чиновників.

Англійська система просування по службі відрізняється принциповістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства в інше і з однієї групи в іншу дуже обмежені. Великого значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам [10; 25; 26].

9. Система професійного навчання державних службовців

Відповідальність за систему професійного навчання державних службовців у Великобританії покладена на Комісію з державної служби та Раду з питань навчання і розвитку спроможності державної служби. Основним центральним навчальним закладом є Національна урядова школа (National School of Government).

Основними програмами професійної підготовки Національної урядової школи є:

- відкриті курси:
 - 32 навчальні програми побудовані за компетентнісним підходом;
- програми для лідерів:
 - курси, спрямовані на розвиток лідерських компетентностей;
 - спеціальні програми для посадовців рангу міністра;
- програми "на замовлення";
- акредитовані професійні програми, які розроблені та викладаються спільно з іншими навчальними закладами:
 - за спеціальностями "управління ризиками", "аудит", "міжнародний консалтинг", "менеджер УЛР" та багато інших.

Після завершення програми студент отримує диплом або сертифікат [27; 28].

Набір на кадрову цивільну службу входить у компетенцію Комісії зі справ цивільної служби (створеної в 1855 р.). Уведено письмовий іспит загального типу як головну умову вступу на цивільну службу.

Іспит ґрунтується на програмах провідних університетів - Оксфорда і Кембриджа. На практиці це означає, що саме ці університети поставляють велику кількість кандидатів на керівні посади.

Для набору в адміністративний клас приймаються заяви від випускників університетів віком 20-28 років. Набір чиновників у третю групу формально може не відповідати будь-яким освітнім цензам, але розраховувати на успіх можуть лише особи, які здобули освіту, що відповідає програмі іспиту.

З 1971 р. іспит в адміністративний клас проводиться за так званим "методом II" (до цього такий самий іспит проводився за "методом I". Він передбачає три ступені: письмові доповіді із загальних предметів, тести й інтерв'ю (в управліннях з остаточного добору цивільних службовців). Перепідготовку цивільні службовці проходять у коледжі з навчання цивільних службовців, заснованому 1970 р. Коледж працює під загальним керівництвом міністерства у справах цивільної служби і планує свою роботу виходячи із загального завдання посилення спеціалізації в діяльності адміністративного управління. У коледжі навчаються службовці міністерств й інші посадові особи, що працюють у державному секторі.

Усю систему найму, навчання і просування по службі у Великобританії організовано таким чином, щоб створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю (аналогічна концепція домінує й у Франції). Відомий англійський політолог Д.Стіл вважає, що у Великобританії "фахівці" мало підходять для адміністративної роботи. Такий висновок він робить на підставі загального підходу до державного управління як процесу погодженого прийняття рішень між спеціальними інтересами, представленими в експертних оцінках окремих міністерств, і зовнішніми інтересами, вираженими в аргументації груп тиску. Успішний адміністратор, зауважує Д.Стіл, повинен бути нейтральним до конкретної проблеми, але завдяки знанням і досвіду роботи зобов'язаний знаходити баланс між різними інтересами.

Політичні керівники міністерств завжди особливо цінують подібних професійних керівників (джереналістів - за британською термінологією). Відомо, що лише незначна кількість міністрів є фахівцями з управління у своїй сфері діяльності; їм потрібні консультанти - посадові особи, що можуть трансформувати думки експертів у пропозиції і проекти, зрозумілі міністру. Іншим важливим аргументом на користь дженералістів в апараті державного управління є те, що значне використання адміністраторів широкого профілю спрощує загальну координацію управління. Крім того, фахівці не здатні аналізувати виникаючі проблеми в широкому контексті загальних завдань державного управління. Д.Стіл особливо звертає увагу на те, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, тільки представши виконувати експертні функції в конкретних сферах діяльності.

Однак в останні десятиліття у Великобританії стає все більше прихильників посилення ролі фахівців у державному адмініструванні, яке орієнтується на американську модель. Прихильники спеціалізації адміністраторів вважають, що сучасна система державного управління настільки ускладнилася, що дженералісти не справляються зі збільшеним обсягом завдань, тому багато часу експерти витрачають на те, щоб викласти для них виниклу проблему в простій і доступній формі. Іншим аргументом фахівців є те, що занадто великий акцент робиться на удосконалення всієї системи управління в цілому на шкоду конкретним напрямам і цільовим завданням. І в результаті знижується ефективність усієї системи адміністративно-державного управління.

Сьогодні у Великобританії близько 25% державних чиновників - це фахівці в різних сферах права, економіки, науки і техніки. Значення таких фахівців поступово зростає: вони становлять близько 60% керівників підрозділу державного апарату. Наприклад, кількість професійних економістів безпосередньо в апараті уряду зросла з 1963 по 1980 р. у 20 разів - з 19 до 400 осіб. Досить часто використовується "інтегральна ієрархія", коли фахівці та адміністратори працюють під єдиним керівництвом вищих чиновників. Однак у цілому дженералісти все-таки переважають: вони становлять близько 75% від загальної кількості чиновників у країні [10].

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Від наслідків світової фінансової кризи продовжують "затягувати пояси" громадяни не тільки країн з економіками, що розвиваються, але й провідних держав світу. Так, Велика Британія за розміром бюджетного дефіциту стала рекордсменом серед країн Європейського Союзу, обійшовши навіть Грецію. Минулого року цей показник наблизився до 163 млрд фунтів стерлінгів, або майже 12% ВВП країни.

Отже, амбітні плани, які після виборів у травні 2010 р. мав новообраний прем'єр-міністр Девід Кемерон, довелося відкласти "до кращих часів". У перші ж дні після виборів було розпочато напружений пошук компромісу між консерваторами та ліберальними демократами щодо формування єдиної програми порятунку британської економіки.

Реалізацію політики "жорсткої економії" уряд Кемерона розпочав зі скорочення на 5% зарплат чиновників та скасування компенсацій. Як і в інших країнах, перші обмеження відчули на собі представники керівних органів держави. Членам парламенту заморозили підвищення зарплат. Було скасовано й чимало масштабних проектів, реалізація яких стояла на порядку денному роботи уряду. Крім того, щонайменше на 5 років відкладено дебати щодо вступу Великої Британії в зону єдиної євровалюти. Але на цьому обмеження не завершилися.

Найбільш "непопулярним" став план прем'єр-міністра, який він представив наприкінці минулого року. Документ, зокрема, визначав необхідність звільнення впродовж наступних чотирьох років 490 тис. державних службовців, скорочення соціальних гарантій, а також збільшення пенсійного віку до 66 років. Більше того, пропонувалося зменшити на третину розмір компенсацій, які отримували працівники при звільненні з роботи. Таким чином уряд Кемерона сподівається впродовж наступних 5 років скоротити дефіцит бюджету з 12% до 1,1% ВВП, тобто до 20 млрд фунтів у 2015 р.

З огляду на поступове запровадження реформ початок 2011 р. приніс британцям чергові неприємні зміни. Зокрема, з січня збільшено податок на додану вартість до 20%, що відразу викликало незадоволення серед населення. При цьому міністр фінансів Джордж Осборн попередив, що в найближчому майбутньому ставка ПДВ не знижуватиметься, оскільки наразі це є "найкращим рішенням" для підтримки національної економіки.

Для британців зростання податку стало особливо болючим ще й тому, що лише 2 роки тому вони раділи його помітному скороченню - до 15%. У січні 2010 р. уряд підняв податок до 17,5%, а згодом ще на 2,2%. Тож, хоча діючий прем'єр Девід Кемерон і називав ПДВ "достатньо регресивним" податком, серйозні наслідки глибокої фінансової кризи все ж таки змусили його уряд піти й на цей "непопулярний" крок.

У свою чергу британський Мінфін як альтернативні плани поповнення держбюджету запропонував знову підняти ставки податку на прибуток та збільшити внески у фонд обов'язкового страхування. Однак ця ініціатива не була підтримана урядом, оскільки, за його оцінкою, обидва заходи не сприяли б поліпшенню економічного становища країни у довгостроковій перспективі та могли б позначитись на добробуті родин з низьким та середнім рівнем прибутків.

До того ж, у квітні 2010 р. в країні було вже збільшено максимальну ставку податку на прибуток із 45 до 50%. Це передбачало, що кожна фізична особа, чия заробітна плата за рік перевищує 150 тис. фунтів, половину цієї суми має сплатити в державну скарбницю. Такому рішенню передували тривалі дебати, ґрунтовні дослідження та суперечки з опозицією. Цей крок зустрів чималий опір у країні й налаштував проти керівництва заможних британців, однак уряд назвав його "вимушеним" і "тимчасовим", орієнтованим на короткострокове регулювання податкових надходжень.

Водночас, аби найбільш вразливі прошарки британського населення не постраждали від урядової програми жорсткої економії, мінімальний рівень прибутків, що підлягають оподаткуванню, було підвищено на 1 тис. фунтів. Зараз нижня межа становить 7 тис. 495 фунтів на рік. Тож, за приблизними підрахунками, близько 900 тис. британців потрапляють під цю статтю і звільнюються від сплати податків.

Упродовж 2011 р. уряд країни планує ввести додаткові податки на банківську діяльність. За задумом, це має щорічно приносити в бюджет країни до 2 млрд фунтів. Водночас буде знижено податок на прибуток корпорацій (з 28% до 24%), аби підвищити привабливість ведення бізнесу в країні та залучити додаткові закордонні інвестиції.

На пенсійний відпочинок британці, - як чоловіки, так і жінки, - нині виходять у 65 років. Попередній уряд у 2006 р. прийняв закон, який дозволяв роботодавцю примусово звільняти співробітників, що досягли цього віку. З квітня 2011 р. вступає в дію новий закон, який скасовує цю норму. Уряд розраховує, що такий крок допоможе знизити тиск на державний бюджет, оскільки більше людей платитимуть податки.

Зважаючи на ситуацію у Великій Британії, західні експерти все ще не можуть дійти однієї думки, хто керує країною - реалісти чи утопісти. Рейтинг діяльності уряду серед населення постійно знижується. Згідно з результатами останнього дослідження, проведеного центром ComRes, близько 52% респондентів переконані, що країна рухається до чергової хвилі кризи; 48% британців - що керівництво втратило контроль над економічною ситуацією в державі. І тільки 20% населення довіряє фінансовій програмі Джорджа Осборна.

Однак коаліційний уряд не зупиняють ані майбутні труднощі, ані критика з боку опонентів. Курс на порятунок вітчизняної економіки триває, і саме від успішності його реалізації залежатиме як майбутнє країни, так і майбутнє правлячих партій [29].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

У перше десятиліття нового тисячоліття державне управління у Великобританії продовжує розвиватися в рамках, визначених ще за часів М.Тетчер, та на основі моделі цінностей і норм, якими державні службовці мають керуватися в поточній діяльності. 6 червня 2006 р. було прийнято Кодекс цивільної служби (Civil Service Code). Серед основних цінностей (core values) службовців визначено сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість. Крім того, в країні діє Кодекс менеджменту в цивільній службі (Civil Service Management Code, CSMC), в якому закріплено правила та інструкції міністерств і відомств щодо умов служби державних функціонерів [30].

Розроблена програма модернізації уряду. Особливого значення в модернізації уряду набула одна з її складових - програма робіт зі створення електронних державних послуг у Великобританії. Програма має назву "Електронні громадяни, електронний бізнес, електронний уряд. Стратегічна концепція надання публічних послуг в інформаційну епоху" ("E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age"). Урядова стратегія передбачає розвиток і використання всіх електронних видів сервісу. Це означає, що послуги можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування. У зв'язку з цим слід відзначити значні досягнення щодо створення в державі системи "Електронний уряд" (E-government), що дозволило Великобританії стати одним з лідерів серед інших європейських країн у цьому напрямі. Мета масштабної програми модернізації та реконструкції державного управління з використанням інформаційних технологій полягає в тому, щоб проекти "електронного уряду" включали не лише надання інформації громадянам, але й

сприяли підвищенню ефективності та оперативності роботи державного апарату загалом. У Великобританії досить успішно вирішується завдання щодо отримання громадянами всіх державних послуг у режимі "он-лайн". Розвивається система сплати податків через Інтернет, створюються сучасні інформаційні портали для населення, електронні "універсами".

Можна сказати, що система державного управління Великобританії постійно пристосовується до динамічних перетворень в економічній, соціальній і культурній сферах, вирізняється процесами перманентного розвитку, зростанням інформаційних потоків та удосконаленням управлінських технологій. Потреба перетворень обумовлюється необхідністю задоволення потреб і прагнень людей, захисту їх законних прав та інтересів і є своєрідною відповіддю на сучасні виклики, пов'язані з падінням довіри населення до державного апарату, незадоволеністю публічним управлінням, його невідповідністю суспільним очікуванням. Загалом проведені наприкінці минулого - на початку нового століття реформи підтвердили адаптивність британської системи державного управління, що проявилось в життєздатності нових інститутів і процедур. Водночас процеси реформування відобразили досить високий рівень збереження існуючих традицій [30].

Що стосується професійної підготовки державних службовців, кожне відомство розробляє власні програми підготовки з урахуванням потреб у навчанні. Зміст навчання та програми професійного розвитку державних службовців формуються з урахуванням специфіки виконуваних функцій та займаних посад. Усі програми обов'язково містять такі ключові компоненти, як: робота над проектом (тип випускної роботи), теоретична підготовка в навчальному закладі, відрядження з метою набуття практичного досвіду. Отже, прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі у Великобританії є сильною мотивацією до постійного професійного вдосконалення державних службовців та підвищення ефективності їх діяльності.

Таким чином, для української практики управління професійним розвитком кадрів державної служби, за прикладом Великобританії, були б корисними розробка чітких критеріїв оцінки компетентності державних службовців та зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі. Критерії оцінки компетентності державних службовців доцільно було б упровадити в систему контролю якості виконуваної роботи, що дозволить більш чітко сформулювати обов'язки державних службовців та обумовити необхідність постійного підвищення рівня їх професіоналізму. А прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі створить позитивний стимул для вдосконалення професійних навичок і якісного виконання роботи [31].

Досліджений зарубіжний досвід показує, що: мають бути наявними корпус вищих державних службовців та спеціальні навчальні програми для них; потрібно здійснювати розвиток компетенцій, необхідних для успішного співробітництва з європейськими інституціями, колегами з інших держав-членів, закордонними партнерами, міжнародними організаціями; важливо виробити компетентнісний підхід при впровадженні нових навчальних програм для державних службовців, актуальними питаннями у професійній підготовці мають стати:

- управління людськими ресурсами;
- управління змінами;
- питання лідерства [28].

Проведення реформи державного управління та формування державного службовця, здатного працювати високопрофесійно і вміло, здатного оперативно реагувати на потреби та виклики суспільства, зорієнтованого на якісне та ефективне надання державних послуг, здатного діяти сумлінно, чесно, об'єктивно і неупереджено, має стати одним із пріоритетних завдань у подальшій побудові держави загального добробуту.

Список використаних джерел

1. Режим доступу : http://www.vip-travel.com.ua/britan_geo.php
2. Режим доступу : <http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk/visit-uk/visiting-uk/uk-facts-figures>
3. Режим доступу : <http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk/visit-uk/people-politics/political-legal-system/overview-our-government>
4. Режим доступу : <http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk/visit-uk/people-politics/political-legal-system/political-parties>

5. Режим доступу : http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/gbi/1632.html
6. Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/uk/ua/2345.htm>
7. Режим доступу : <http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk/visit-uk/people-politics/political-legal-system/charities-voluntary-groups>
8. Режим доступу : http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/gbi/1621.html
9. Режим доступу : http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/gbi/1628.html
10. Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1266_page_115.html
11. Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/3380/20/>
12. Режим доступу : http://adhdportal.com/book_3314_chapter_19_Glava_17._Osnovi_konstitu%D1%81%D1%96jjnogo_prava_Velikobritan%D1%96%D1%97.html
13. Режим доступу : <http://www.franko.lviv.ua/faculty/pravo/kpzk/113.doc>
14. Режим доступу : <http://www.uadream.com/tourism/europe/GreatBritain/element.php?ID=22861>
15. Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/political_science/uriy_politologiya/part4/904.htm
16. Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/3378/20/>
17. Конституційне право зарубіжних країн / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. - [Б. м., б. р.].
18. Режим доступу : <http://studin.ru/finansovyi-uchet/upravlinnya-finan-samy-v-rozvynutyh-zarubizhnyh-krainah/doklad>
19. Режим доступу : <http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk/visit-uk/people-politics/political-legal-system/the-royal-family>
20. Режим доступу : http://www.ebooktime.net/book_45_glava_58_7.1._%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%83%D1%81%D1%82.html
21. Режим доступу : <http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk/visit-uk/people-politics/political-legal-system/law-order>
22. Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1719_page_19.html
23. Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/3379/20/>
24. Режим доступу : <http://readbookz.com/book/176/5962.html>
25. Режим доступу : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/15.php
26. Режим доступу : <http://www.civilservice.gov.uk/>
27. Режим доступу : <http://www.nationalschool.gov.uk/>
28. Олена Оржель. - Режим доступу : http://napa-portal.academy.gov.ua:8101/28%20%202010/4_Orgel.ppt
29. Наталія Буквич. - Режим доступу : <http://svit.ukrinform.ua/Britain/britain.php?menu=ukrinform>
30. Березний В. О. - Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-2/doc/1/14.pdf
31. Юлія Яшина. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_1/10yyvkds.pdf

Корисні посилання

- Британська монархія. - Режим доступу : <http://www.royal.gov.uk/>
- Парламент. - Режим доступу : <http://www.parliament.uk/>
- Офіс Прем'єр-міністра. - Режим доступу : <http://www.number10.gov.uk/>
- Усі публічні послуги в одному місці. - Режим доступу : <http://www.direct.gov.uk/en/D11/Directories/index.htm>
- Міністерство юстиції. - Режим доступу : <http://www.justice.gov.uk/>
- Національне бюро статистики. - Режим доступу : <http://www.statistics.gov.uk/hub/index.html>
- Міністерство фінансів. - Режим доступу : <http://www.hm-treasury.gov.uk/>
- Консервативна партія. - Режим доступу : <http://www.conservatives.com/>
- Лейбористська партія. - Режим доступу : <http://www.labour.org.uk/>
- Ліберально-демократична партія. - Режим доступу : <http://www.libdems.org.uk/home.aspx>
- Велика Британія в Україні. - Режим доступу : <http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk>

СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави та державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Загальна характеристика*
 - 4.2. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Загальні зауваження*
 - 6.2. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання: інституції центральних органів влади

1. Загальна характеристика держави

США (англ. USA), офіційна назва **Сполучені Штати Америки** (англ. United States of America) - впливовий гравець на міжнародній арені та одна із найбільш економічно розвинених держав світу. За географічним положенням США розміщені на континенті Північна Америка та мають вихід до Атлантичного, Тихого і Північного-Льодовитого океанів. Територіально США складаються із трьох частин: континентальних США, які межують на півночі із Канадою, на півдні - з Мексикою, на заході омиваються Тихим, а на сході - Атлантичним океанами; Аляски - півострову в північно-західній частині Північної Америки та островів Гаваї у Тихому океані. До володінь США також належать Віргінські острови у Вест-Індії, Східне Самоа, Гуам та острови в Океанії.

Загальна чисельність населення - 317,6 млн осіб (дані на квітень 2010 р.). США - федеративна держава, поділена на 50 штатів, кожен з яких має свою конституцію, систему органів влади та управління [1].

З 1800 р. столицею США є Вашингтон (округ Колумбія). Найбільші міста: Нью-Йорк, Лос-Анджелес (Каліфорнія), Чикаго (Іллінойс), Х'юстон (Техас) [2].

Головним законом країни виступає Конституція США, яка є однією із найдавніших чинних на цей час конституцій країн світу. Вона була прийнята в 1787 р. та набула чинності 4 березня 1789 р. Конституція США гарантує громадянам основні права та свободи: недоторканність особистості, житла, майна, свободу віросповідання, слова та друку тощо. В Конституції чітко зафіксований принцип поділу влади між законодавчою, виконавчою та судовою органами влади, які діють відповідно до своїх повноважень та незалежно одна від одної. Починаючи з 1789 р. до Конституції США було внесено 27 поправок, перші 10 з яких були прийняті в 1791 р. і разом утворили відомий "Білль про права" [3]. Цей документ був схвалений Конгресом у 1789 р. і ратифікований 11 штатами до кінця 1791 р.

Поправки до Конституції поширюються на такі питання: гарантування свободи совісті, слова і друку, право на мирні збори і право звернення до уряду з петиціями про припинення зловживань; право громадян носити зброю; заборона розміщення військ у приватних будинках без згоди власника; заборона проведення необґрунтованих обшуків і арештів осіб та майна; заборона передачі справ про тяжкі злочини до суду без винесення вироку Великим журі; недопущення повторного суду за один і той самий злочин; заборона накладення покарання без належного розгляду злочину відповідно до закону, а також заборона примушувати обвинувачену особу свідчити проти самої себе; гарантування швидкого розгляду кримінальних справ у відкритому суді; вимога формувати неупереджений склад присяжних, надання кваліфікованого захисту і свідчень у присутності обвинуваченого тощо. До більш пізніх поправок належать: 22-га поправка, яка обмежує час перебування Президента при владі двома строками; 23-тя - надає мешканцям округу Колумбія право на участь у президентських виборах; 24-та - підтверджує право на голосування незалежно від сплати податку на голосування; 25-та - встановлює порядок заміщення поста віце-президента між виборами; 26-та - знижує виборчий вік до 18 років; 27-ма - забороняє конгресу підвищувати собі платню [4].

Одним із механізмів здійснення влади виступає волевиявлення американського народу, яке здебільшого здійснюється шляхом голосування. На додаток до цього Конституція містить положення, які передбачають можливість зняття посадових осіб у разі вчинення значних посадових правопорушень шляхом спеціальної процедури, відомої під назвою "імпічмент". У розд. 4 ст. II зазначено: "Президент, віце-президент і всі громадські посадові особи Сполучених Штатів відсторонюються від посади, якщо при засудженні в порядку імпічменту вони будуть звинувачені у зраді, хабарництві чи інших тяжких злочинах і провинах". У таких випадках Палата представників має провести законопроект про імпічмент, після якого посадова особа повинна постати перед судом, роль якого відіграє Сенат під головуванням Голови Верховного суду США [5].

Імпічмент вважається у Сполучених Штатах заходом радикальним. За 200 років існування США тільки 13 посадових осіб федеральної системи підлягали цій процедурі. Серед них: дев'ять федеральних суддів, один член Верховного суду, один військовий міністр, один сенатор і один президент - Ендрю Джонсон. У цих 13 випадках тільки четверо федеральних суддів були засуджені і зняті з посад, які вони займали. Процедура імпічменту щодо посадовців також може застосовуватися законодавчими органами на рівні окремих штатів.

2. Територіальні рівні державного управління

Автори конституції 1787 р. прагнули гарантувати такий поділ влади, за яким жодна особа чи група осіб не отримували занадто великих повноважень. З цією метою у США була запроваджена ступенева система влади, яка складається із трьох рівнів: федеральної влади, влади штату та місцевої влади. На кожному рівні народ визначає кандидатів для реалізації влади шляхом голосування. На федеральному та регіональному (окремих штатів) рівнях влада поділяється на три незалежні гілки - судову, законодавчу та виконавчу, кожна з яких має свої обов'язки та права, які дають змогу у певному обсязі обмежувати владу інших гілок влади.

США складаються із 50 штатів і федерального округу Колумбія із столицею м. Вашингтон. Територія федерації включає також острови Пуерто-Ріко та Гуам. Острови Мікронезії (республіка Палау, Сполучені Штати Мікронезії) є асоційованими державами із США, які мають обрані парламенти і президентів [6]. Окремий статус має Пуерто-Ріко, яка вважається державою, що вільно приєдналася до США. Як і в окремих штатах, так і на острівних володіннях закони США мають верховенство. Відмінністю є відсутність представника острівних територій у Сенаті та дорадче представництво делегата у Палаті представників. У прямому правлінні перебувають також острови Східне Самоа та Віргінські острови, які мають статус територій США.

Штати - суб'єкти федерації, які не володіють державним суверенітетом і не мають права виходу із США. Вони приймають свої конституції, які мають відповідати основним положенням федеральної Конституції США.

Структура державних органів штатів аналогічна федеральному рівню. Законодавчу владу у штаті здійснює законодавчий орган (як правило, однопалатний), виконавчу - обраний населенням губернатор, судову - Верховний Суд та інші суди штату. Відповідно до положень Конституції США встановлюється розмежування виключної компетенції федерації і штатів.

2.1. Загальнодержавний рівень

Федеральна цілісність, яка гарантується Конституцією США, є визначальною ознакою американського федералізму. На практиці федеральна структура є цілісною частиною великої кількості одиниць різного рівня. Найвищий рівень представлений федеральним урядом, а нижчий рівень посідають 50 урядів штатів та уряд округу Колумбія. В основу урядової структури покладені дрібніші урядові одиниці, які управляють округами, містами, містечками та селами.

Різноманітність урядових одиниць стала закономірним результатом еволюційного розвитку цієї держави. До прийняття Конституції на території США існували уряди окремих колоній (пізніше уряди штатів), які замінили існуючі до того часу уряди округів та дрібніших одиниць. Творці Конституції США залишили багаторівневу систему урядування недоторканою, зберігши верховенство загальнофедерального рівня відносно урядів нижчих рівнів управління. Така модель покликана була сприяти тому, щоб уряди на місцях мали змогу в повному обсязі реагувати на безпосередні потреби та інтереси громадян різних територіальних одиниць [7].

Визнаючи федеральний поділ влади, сильний централізований уряд несе відповідальність за вирішення загальнонаціональних питань, а саме: організацію армії, флоту, ведення війни, реалізацію зовнішньої політики, фінансово-валютне регулювання, збирання податків тощо. Повноваження, які не передаються безпосередньо федеральному уряду, відповідно до положень Конституції США зберігаються за штатами та громадянами. Тому вирішення питань у межах штату належать до безпосередньої компетенції уряду штату. До них належать питання внутрішніх комунікацій, регулювання власності, промисловості, бізнесу, комунальних споруд і послуг, кримінальний кодекс штату, умови працевлаштування в штаті тощо. В цих межах федеральний уряд вимагає, щоб система управління кожного штату була демократичною за формою, а закони, які ухвалюються, не суперечили федеральній Конституції США [8].

Крім того, існує багато сфер, де федеральна юрисдикція та юрисдикція територіальних одиниць - штатів - перетинаються. Зокрема, в останні десятиріччя федеральний уряд активно втручається в питання охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення та розвитку міст. Причому на практиці таке втручання не нав'язується згори, а пропонується у вигляді відповідних програм, які в подальшому схвалюються на рівні штату.

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

В американській системі управління штати наділені широкою автономією. Вони не можуть приймати закони, що суперечать Конституції США, і виконувати діяльність, віднесена до виключної компетенції федерального уряду. Конституції штатів відрізняються в деталях, але загалом мають подібну до федеральної Конституції структуру. Вони також містять положення, які гарантують право на організацію системи управління. Штати наділені владними повноваженнями в багатьох сферах державного управління. Вони відповідають за податкову систему, встановлюють ліцензійні збори, визначають порядок використання державних витрат штату, регулюють підприємницьку діяльність та керують службами охорони здоров'я і безпеки, які пов'язані з повсякденним життям кожного окремого громадянина штату. Питання розподілу владних повноважень більш детально прописані у конституціях штатів, ніж у федеральній Конституції США. В конституціях штатів фіксується основний принцип державного управління, відповідно до якого вся влада належить народові.

Місцеве самоврядування та управління в США базується на адміністративно-територіальному поділі кожного окремого штату. Оскільки штати формально є незалежними державами із власними законодавчими та виконавчими органами влади, система місцевого самоврядування штатів має свої особливості. Головою штату є губернатор, який обирається прямим народним голосуванням, найчастіше на чотирирічний строк (хоч в деяких штатах цей термін обмежується двома роками). За винятком штату Небраска, який має однопалатний законодавчий орган, усі штати мають двопалатні законодавчі збори, де верхня палата отримала назву Сенат, а нижня - Палата представників, Палата делегатів чи Загальні збори. У більшості штатів сенатори обираються на чотири роки, а члени нижньої палати - на два [9].

Губернатор виконує на рівні штату низку таких функцій, як і президент на загальнонаціональному рівні: визначає політичний курс, призначає керівників департаментів, готує бюджет та контролює його виконання, ініціює розгляд законопроектів та підписує закони. В більшості штатів губернатор також відіграє важливу роль у призначенні штатних та місцевих судів.

Наступним рівнем поділу штату є округ. Усього в США налічується понад 3 тис. округів, населення яких обирає головних посадових осіб округу: шерифа, прокурора (атторнея), казначея. Округи поділяються на тауни і тауншипи. Ці найменування склалися історично і на сьогодні між ними фактично немає ніякої різниці. Компетенція органів місцевого самоврядування на рівні округів визначається конституціями і законами окремих штатів та базується на принципах місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальною одиницею округу є окружний уряд, до якого здебільшого входять представники двох чи більше районів та кілька селищ. Винятком є місто Нью-Йорк, яке поділяється на п'ять окремих міст-районів, кожен із яких має статус округу: Бронкс, Манхеттен, Бруклін, Квінс та Стейтен Айленд. У більшості округів США певне містечко чи місто виступає окружним центром, у якому зосереджені урядові приміщення, де збираються рада комісарів чи наглядачів. У малих округах таку раду обирають виборці всього округу, а в більших наглядачі представляють окремі район чи містечка. Рада округу покликана стягувати податки, надавати позики чи асигнування, визначати розмір заробітної плати службовців округу, здійснювати нагляд за виборами, будувати та утримувати автошляхи та мости, реалізовувати національні, штатні та окружні програми соціального захисту [10].

Міста, виділені із округів, мають свою окрему систему самоврядування. На відміну від центрального уряду чи адміністрації штату, міський уряд найбільш наближений до простих громадян, оскільки несе відповідальність за забезпечення їхніх нагальних потреб - від поліцейського та протипожежного захисту до санітарного контролю, охорони здоров'я, освіти, громадського транспорту та житлового будівництва. Міське врядування діє на підставі статуту штату, де детально прописані завдання та повноваження муніципального уряду. Багато малих міст існують відносно незалежно від уряду округу. Винятком є великі міста, уряди яких підтримують тісну співпрацю із федеральними структурами та урядом штату [11].

Існує три основних типи місцевого врядування: мер-муніципалітет, комісія та управитель міста. Багато міст, використовують не одну модель, а поєднують кілька форм управління. Тип управління "мер-муніципалітет" належить до найдавнішої форми міського врядування, яка була

домінуючою в США ще до початку XX ст. За цією структурою, яка подібна до урядів штатів та федерального уряду, виборний мер є головою виконавчої влади, а законодавча влада передана виборній раді (муніципалітету), яка представляє райони міста. До повноважень мера належать: право призначати голів міських служб та інших посадових осіб, право висловлювати вето щодо постанов (законів міста), право розробляти міський бюджет. У свою чергу, муніципалітет ухвалює постанови міста, встановлює розміри оподаткування на власність та розподіляє кошти між різними міськими службами.

Форма місцевого врядування - комісія - надає повноваження виконавчої та законодавчої влади одній групі урядовців, до якої входить близько трьох осіб, яких обирають жителі міста. На кожного із членів комісії покладена функція нагляду за однією або кількома міськими службами. Одного із них називають мером, хоча він має такі самі повноваження, як і інші члени комісії.

У типі "міського управління", де домінує управитель міста, основними вимогами до керівника є втілення законів в життя та забезпечення функціонування міських служб. На цю посаду підбирається, а не обирається жителями міста, високоосвічений, професійно підготовлений управлінець. З кожним роком цю управлінську модель використовує все більше міст, оскільки через незначний управлінський досвід виборних посадовців саме професійні менеджери можуть найбільш раціонально координувати роботу міських служб. Управитель міста може бути найманим працівником, який формує бюджет міста та здійснює нагляд за більшістю міських служб. Строк повноважень управителя не є чітко встановленим, що дає йому змогу виконувати свою роботу до того часу, поки в цьому є потреба виборного муніципалітету [12; 13].

Після міського уряду на рівні містечок та селищ діють власні уряди, які відповідають за вирішення місцевих проблем, таких як забезпечення покриття та освітлення вулиць, водопостачання, поліцейського та протипожежного захисту, встановлення правил щодо підтримки системи охорони здоров'я, утилізація сміття, відходів, очищення стічних вод, стягування місцевих податків для реалізації урядових заходів, підтримка співпраці зі штатом та округом, здійснення безпосереднього керівництва місцевою мережею освітніх закладів. Владні повноваження в містечках та селищах передані виборному правлінню, яке в кожному окремому штаті отримує власні назви: міська чи селищна рада, правління обраних, колегія наглядців, правління членів комісії. До складу правління можуть входити діловод, фінансист, начальник поліцейського та протипожежного відділів, особи, відповідальні за охорону здоров'я та соціальне забезпечення. Особливим елементом місцевого самоврядування є міські збори, які збираються відкрито для обговорення нагальних проблем, обрання місцевих посадовців, ухвалення законів місцевого самоврядування. Міські збори є прикладом безпосередньої, а не делегованої демократії, оскільки влада здійснюється безпосередньо самим народом.

3. Функції держави та державне управління

Основні положення, які регулюють систему державного управління в США, зафіксовані в Конституції. І хоча в основний документ США з моменту підписання внесено низку поправок, основні принципи системи державного управління залишаються незмінними. Одним з них є поділ влади на три головні гілки: виконавчу, судову та законодавчу, які є відокремленими та незалежними одна від одної. Повноваження, надані кожній із них, покликані зрівноважувати повноваження двох інших гілок. Кожна з гілок використовує свою владу задля контролю за можливими зловживаннями з боку інших гілок влади. Ще одним важливим положенням є верховенство Конституції США. Закони та договори, які укладає президент і схвалює сенат відповідно до основного закону держави, мають найвищу юридичну силу відносно інших актів і постанов органів виконавчої влади.

Рівність є іншою важливою ознакою державного управління. Всі громадяни рівні перед законом і користуються однаковим правом на захист закону. Таке саме рівноправ'я гарантується і відносно штатів США, оскільки жоден із них не має права отримувати спеціальні привілеї від федерального уряду. У законодавчо встановлених межах кожен штат повинен поважати і визнавати закони інших штатів. Уряди штатів, як і федеральний уряд, мають бути демократичними за формою. Це передбачає, що остаточна влада належить народу. Реалізуючи свої права, американські громадяни можуть змінити форму державного управління засобами, які передбачені Конституцією США.

Загально визнаним здобутком американської демократії є запровадження чіткого балансу "стримувань та противаг" (system of "checks and balances") між основними гілками влади. За Конституцією країни законодавча влада належить конгресу, який складається з Палати представників та Сенату. Виконавча влада належить до прерогативи президента США, який обирається не Конгресом чи населенням, а спеціальними виборцями. Президент США є главою держави та уряду, однак він не підзвітний конгресу. В окремих випадках Палата представників може застосувати процедуру імпічменту проти президента в разі допущення ним значних правопорушень. У таких ситуаціях рішення про притягнення президента до відповідальності може бути прийняте тільки Сенатом [14].

Баланс у відносинах президента та законодавчих органів влади зберігається при розподілі їхніх повноважень. Наступні приклади чітко демонструють взаємодію між центральними органами виконавчої та законодавчої влади: конгрес затверджує держбюджет лише за поданням президента; президент призначає міністрів, але за згодою сенату; закони, що приймаються Конгресом, підписує президент, він може їх повертати (накладати вето); конгрес може подолати вето президента, схваливши закон повторно (2/3 голосів у кожній з палат) тощо. Судова система в США представлена низкою судових органів влади різної юрисдикції, які виконують свої завдання відповідно до чітко визначених повноважень незалежно від виконавчої чи законодавчої гілок влади.

4. Законодавча влада в системі державного управління

4.1. Загальна характеристика

Законодавча влада в США створена з метою підтримки балансу взаємодії між центральним урядом та штатами. Для цього в ст. 1 Конституції США законодавча влада була передана Конгресу, який складається з двох палат: Сенату та Палати представників. Керівниками комітетів Палати представників та Сенату призначаються представники партії, які мають найбільшу кількість голосів. В США є дві основні політичні партії, які виступають основними гравцями на політичній арені: демократична та республіканська. Незважаючи на те, що в політичному житті країни у виборах беруть участь і інші політичні партії, представники демократичної та республіканської партій традиційно контролюють обидві палати парламенту та пропонують своїх кандидатів на посаду президента країни. Кожна з партій має свій історично сформований електорат. Партію демократів традиційно підтримують представники інтелігенції, представники національних, расових та сексуальних меншин, а також жителі великих міст. На відміну від них республіканці спираються на підтримку фермерів, представників великого бізнесу та протестантів [15].

4.2. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

До складу Палати представників депутати обираються на 2 роки за "округами", які формуються пропорційно до кількості населення штату. Вони мають бути сформовані так, щоб не перетинати кордони штатів. Кожен штат повинен мати хоча б один округ та, як це було спочатку зафіксовано, обирати одного представника від 30 тис. громадян. Загальна кількість членів Палати представників устанавлюється Конгресом і в 1910 р. становила 435 представників. За результатами перепису населення кожному штату виділяється певна кількість місць. В найменшій кількості - одна особа - представлений штат Аляска, в найбільшій - 53 особи - штат Каліфорнія. Спікер Палати представників займає наступне після віце-президента місце в списку успадкування президентської посади [16].

Друга палата - Сенат представлений двома сенаторами від кожного штату. Це призвело до того, що найменший штат - Род-Айленд з територією лише 3156 км² має таке саме представництво у Сенаті, як і найбільший штат - Аляска площею 4640 км².

Спочатку після ухвалення Конституції США обрання сенаторів належало до прерогативи законодавчих органів штатів. Однак уже в 1913 р., після прийняття XVII поправки було запроваджено процедуру прямого обрання. Порядок проведення виборів до Сенату визначається кожним окремим штатом. Сенатори обираються на шість років. Раз на два роки склад Сенату оновлюється на третину його членів. Дві сенаторські позиції від одного штату завжди переобира-

ються в різні роки. Сенатора, який був обраний раніше, називають "старшим сенатором штату", того, обраного пізніше, - молодшим.

Для того щоб бути обраним до Сенату, потенційному кандидату потрібно щонайменше задовольняти такі вимоги: згідно з Конституцією члени Сенату повинні досягти 30-річного віку, бути громадянами США не менше від дев'яти років і постійно мешкати в тому штаті, від якого обрані. Члени Палати представників повинні бути не молодше 25 років, не менше від семи років бути громадянами США і постійно мешкати у тих штатах, від яких вони були делеговані до конгресу. Штати можуть встановлювати додаткові вимоги до процедури виборів конгресу, але вимоги до її членів кожна палата має право встановлювати самостійно [17].

Оскільки термін повноважень членів Палати представників - два роки, то загальний термін роботи конгресу в такому складі також становить два роки. 20-та поправка до Конституції - положення, за яким конгрес повинен збиратися на звичайну сесію 3 січня кожного року, якщо цей термін не буде змінено самим конгресом. Конгрес продовжує роботу до того часу, поки його члени не проголосують за перерву. Звичайно це відбувається в кінці кожного року. Президент може скликати спеціальну сесію законодавчого органу, якщо в цьому буде потреба. Сесії Конгресу проводяться в будинку Капітолію у Вашингтоні (округ Колумбія).

Законодавчі повноваження Конгресу чітко розподіляються між Палатою представників і Сенатом. Кожна палата конгресу має право законодавчої ініціативи з будь-яких питань, за винятком фінансових законопроектів, які мають надходити від Палати представників. Таким чином, великі штати мають змогу більше впливати на стан державної казни, ніж малі. Разом з тим на практиці кожна палата може голосувати проти законопроектів, прийнятих іншою палатою. Сенат може не ухвалити фінансовий або будь-який інший законопроект. Палата представників може запропонувати до нього поправки, які змінюють його суть. У цьому разі для набуття законопроектом сили закону погоджувальна комісія, до складу якої входять члени обох палат, повинна запропонувати компромісне рішення, яке задовольняє обидві сторони [18].

Поряд із правом законодавчої ініціативи вища палата парламенту отримала право затверджувати у дві третини голосів запропонованих Президентом кандидатур на вищі посади у федеральному уряді, а також право на ратифікацію усіх угод. Негативна реакція будь-якої палати на дії виконавчої влади ускладнює роботу уряду та Президента.

У разі імпічменту урядових посадових осіб Палата представників має виключне право пред'являти обвинувачення у зловживаннях, які тягнуть за собою офіційний розгляд справи. Функція Сенату полягає в проведенні такого розгляду і встановленні вини або відсутності вини посадових осіб. Висновок про наявність вини стає причиною усунення державного службовця з посади, яку він обіймав. У цьому контексті важливим є право конгресу вимагати свідчень від свідків з цієї справи. У разі відмови надавати свідчення або за неправдиві свідчення ці особи можуть бути притягнені до суду за неповагу до конгресу.

Широкі повноваження Конгресу сформульовані у § 8 Конституції, які передбачають: устанавлення та стягнення податків; укладання угоди позики для поповнення державної скарбниці; встановлення правил і обмежень у торгівлі між штатами та в зовнішній торгівлі; карбування монет, регулювання їх цінності та цінності іноземної валюти; сприяння розвитку науки; оголошення стану війни тощо. Деякі з цих повноважень у наш час застаріли, наприклад такі, як прокладання поштових шляхів. Однак вони і надалі формально продовжують діяти.

Поправка 10 встановлює певні межі сфери компетенції конгресу, згідно з якою повноваження, не надані центральному уряду, зберігають за штатами [19]. Крім того, Конституція безпосередньо забороняє конгресу вирішувати низку конкретних питань. Конгрес не має права: припиняти дію конституційних гарантій недоторканності особи за винятком окремих ситуацій під час заколоту або вторгнення; оподатковувати громадян прямими податками інакше, ніж на підставі вже проведеного перепису; санкціонувати введення будь-яких станових титулів та ін.

На початку роботи кожного нового складу Конгресу члени політичних партій обирають голову Сенату та Палати представників, керівників своїх фракцій та інших посадових осіб для забезпечення порядку розгляду запропонованих законопроектів. Ці посадові особи разом із головами комісій суттєво впливають на законодавчий процес. Головою Сенату виступає віце-президент США, який може брати участь у голосуванні, у разі надходження рівної кількості голосів за законодавчий проект. У разі відсутності віце-президента Сенат обирає голову *pro tempore*. Палата

представників обирає свого особистого голову - спікера. При цьому і спікер, і голова pro tempore завжди є членами тієї політичної партії, яка має більшість у цій законодавчій палаті.

Однією з головних особливостей Конгресу є те, що провідну роль у його роботі відіграють комісії. Свого значення вони набули не відразу, а поступово, адже за Конституцією вони зовсім не передбачені. На сьогодні в Сенаті діють 18 постійних комісій, а в Палаті представників - 23. Кожна комісія спеціалізується в певній галузі законодавства: в закордонних справах, питаннях оборони, банківської діяльності, сільського господарства, торгівлі тощо. Комісія може ухвалити, переглянути, залишити без уваги будь-яку пропозицію, яка надходить їй на розгляд. Для того щоб законопроект був направлений із комісії до Палати представників, потрібно отримати підписи 218 членів Палати, а до Сенату - сенатської більшості. На практиці необхідну більшість голосів зібрати дуже складно [20; 21].

Партія, яка має більшість у певній законодавчій палаті, контролює роботу комісій. Голів комісій обирають на закритих засіданнях членів цієї партії або на зборах спеціально призначених представників. Партії меншості пропорційно представлені в комісіях відповідно до кількості місць, які має партія у відповідній палаті.

Законопроекти можуть вноситися президентом, постійними комісіями, спеціальними комісіями тощо. Внесені законопроекти передаються до відповідних комісій, що призначають публічні слухання, які можуть тривати кілька тижнів або місяців. Якщо комісія схвалила законопроект, він надсилається на загальне обговорення до відповідної палати. В Сенаті час обговорення практично не обмежується. У Палаті представників, як правило, встановлюється регламент. Після завершення дебатов члени відповідної палати голосують за те, щоб або схвалити законопроект, або відхилити чи вікласти його (останнє прирівнюється до відхилення), або повернути на повторний розгляд комісії. Законопроект, прийнятий однією із законодавчих палат, надсилається на розгляд другої палати. Якщо остання внесла в нього поправки, то погоджувальна комісія, яка має в своєму складі членів обох палат, намагається усунути ці розбіжності.

Після прийняття обома палатами законопроект надсилається президентові на підпис. Президент має право підписати законопроект (у цьому разі він стає законом) або накласти на нього вето. В останньому випадку законопроект може стати законом лише за умови, що при повторному голосуванні в конгресі він збере дві третини голосів в обох палатах.

Президент може також відмовитись як від підписання законопроекту, так і від накладання на нього вето. В цьому разі законопроект стає законом без підпису президента через 10 днів (не враховуючи неділь) після надходження до нього на розгляд. Єдиним винятком із цього правила є випадок, коли сесія конгресу закривається раніше, ніж пройнуть 10 днів із дня направлення законопроекту на розгляд президенту. В цьому разі відмова президента підписати законопроект анулює його навіть без накладання вето - така ситуація відома під назвою "кишенькове вето" [22].

Поряд із законодавчою діяльністю однією з важливих функцій конгресу є право на попередній розгляд. Це право за звичаєм надається комісіям або постійним, або спеціально сформованим із членів обох палат. Попередній розгляд проводиться з метою отримання інформації, необхідної для прийняття майбутніх законів, для перевірки ефективності вже прийнятих законів, перевірки кваліфікації і контролю роботи посадових осіб і службовців інших відомств, а також для збирання даних, які необхідні для порушення процедури імпичменту. Комісії часто залучають до роботи незалежних експертів, з тим щоб найбільш кваліфіковано провести слухання на етапі попереднього розгляду і для більш детального вивчення існуючих питань.

Право на попередній розгляд тягне за собою певні наслідки. Одним з них є право опублікування ходу і результатів цієї процедури. Більшість слухань у комісіях проводиться відкрито і широко висвітлюється у засобах масової інформації. Таким чином, розгляди, які проводяться Конгресом, стають інструментом в інформуванні населення про результати роботи Конгресу та сприяють підвищенню інтересу громадян до загальнонаціональних проблем.

5. Виконавча влада в системі державного управління

США є президентською республікою, в якій президент та його бюрократичний апарат являють собою найважливішу політичну установу, що реалізує внутрішню та зовнішню політику держави. Конституція США, проголошена в 1787 р., містила революційні на той час поло-

ження про виборність президента строком на чотири роки й визначила його основні обов'язки та повноваження. Автори основного закону США передбачили також вибори віце-президента, який має обійняти посаду в разі смерті президента, його відставки чи неспроможності виконувати свої обов'язки. На відміну від чітко прописаних обов'язків президента, Конституція США не делегує особливих виконавчих повноважень віце-президентові, членам Кабінету (сформованого головами федеральних міністерств) чи іншим федеральним урядовцям [23].

Спосіб обрання президента США не має аналогів у світі. Президент обирається шляхом непрямих виборів незважаючи на те, що імена кандидатів зазначаються у виборчих бюлетенях. Згідно із цією процедурою громадяни США формально не беруть безпосередньої участі у виборах президента та віце-президента. Виборці кожного штату обирають склад президентських "виборників", чисельність якого відповідає кількості сенаторів та представників відповідного штату в конгресі, а також трьох виборців від федерального округу Колумбія. Кожна партія у штаті висуває свій список "обраних представників". Партія, яка набрала більшість голосів, надсилає до виборчої колегії усіх "обраних представників" від штату. Кандидат на посаду президента, який набрав найбільшу кількість голосів у штаті, здобуває голоси всіх виборців цього штату. Такі представники обираються у перший вівторок після першого понеділка листопада високосного року. Обрані представники збираються у столицях відповідних штатів у перший понеділок після другої середи грудня того ж року і подають голоси за кандидатів у президенти і віце-президенти.

Такі обрані представники виборців усіх 50 штатів та округу Колумбія (всього 538 осіб) утворюють орган - Колегію виборників. Згідно із Конституцією ця Колегія ніколи не збирається як цілісний орган. Натомість одразу після виборів обрані представники кожного штату збираються в своїх столицях і віддають голоси за того з кандидатів, який у їх штаті набрав найбільшу кількість голосів. Для здобуття посади президента кандидат має зібрати 270 голосів обраних представників із 538 можливих. Конституцією обумовлено, що якщо жоден із кандидатів не набере більшості голосів, рішення має прийняти Палата представників. При цьому представники від кожного штату будуть у такому разі розглядатися як одна одиниця і отримують один голос разом із округом Колумбія.

Підготовка до виборів президента починається приблизно за рік до голосування виборців, коли партії починають підбирати своїх кандидатів на вищу державну посаду. Навесні року президентських виборів у штатах проводяться первинні вибори (прай-меріз), під час яких пропонуються кандидати на посаду президента і віце-президента від кожного штату, обираються кандидатури майбутніх представників, призначаються делегати на національний партійний конвент. Кульмінації виборча кампанія досягає в середині літа, коли збираються партійні конвенти (з'їзди), для того щоб офіційно запропонувати на пост президента і віце-президента своїх кандидатів.

Юридично Національний партійний конвент вважається вищим партійним органом політичних партій, однак на практиці він збирається лише раз на чотири роки для того, щоб запропонувати своїх кандидатів на посаду президента чи віце-президента від цієї партії. Усі рішення національних конвентів, включаючи призначення кандидатів, приймаються звичайною більшістю голосів делегатів. Основна боротьба в процесі роботи конвентів відбувається навколо найбільш популярних кандидатів: як правило, у кожній партії є 2-3 таких представники. Коли остаточно той чи інший кандидат набирає більшість голосів, його оголошують "запропонованим одностайно". Обравши кандидата на посаду президента, конвент за такою самою моделлю обирає кандидата у віце-президенти [24].

Конституційна процедура обрання президента є певним чином формальністю, оскільки насправді результат виборів вирішується під час голосування за "обраних представників". Сторона, яка проведе більш успішну виборчу кампанію, стане правлячою партією, а її представник буде главою держави в наступні чотири роки. Виборець не є незалежним. З огляду на традицію, яка склалася, стала непорушною конституційною нормою, "обраний представник" голосує за кандидатів тієї партії, за списком якої він був обраний. За всю історію існування США не було випадку, щоб представник зрадив свою партію і проголосував за іншого кандидата [25].

Відповідно до положень Конституції обраним вважається той кандидат, який набере абсолютну більшість голосів виборців. 20 січня наступного за виборами року новообраний президент складає присягу і приступає до виконання своїх обов'язків.

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Конституція США наділила президента широкими повноваженнями, поставивши його на найвищий щабель виконавчої влади. Однак конституційні повноваження є лише частиною влади, яку реалізує президент на практиці. Зосереджуючи у своїх руках повноваження глави держави та уряду, президент володіє слабко контрольованими повноваженнями і може бути усунутий зі своєї посади за виняткових умов.

Ураховуючи сильні владні повноваження президента та уряду, США відносять до сильної президентської республіки. Посада президента США - одна з найбільш владних посад у світі. Відповідно до Конституції президент повинен забезпечувати виконання законів у державі та реалізовувати свої законодавчі і судові повноваження. Задля цього в США було створено низку органів виконавчої влади з понад 4 млн службовцями, включаючи з 1 млн військових строкової служби. Міністерства виступають головними діючими органами федерального уряду, кожне з яких має власну сферу відповідальності [26].

Поряд із міністерствами до органів виконавчої влади відносять Виконавче управління президента США, а також незалежні агенції, постійні комісії та урядові корпорації. Найбільш подібними до урядових департаментів є незалежні агенції, керівників яких призначає президент, що зобов'язує їх звітувати про результати своєї роботи безпосередньо керівникам держави. Структурно незалежні агенції є меншими за урядові департаменти та спеціалізуються на виконанні більш вузьких завдань. Прикладами найвідоміших незалежних агенцій є Центральне розвідувальне управління (CIA), Національна агенція з аеронавтики та дослідження космічного простору (NASA), Агенція з охорони навколишнього середовища (EPA) тощо. Свій статус незалежних інституцій ці органи отримали через те, що вони офіційно не входять до складу уряду.

Постійні комісії відрізняються від незалежних агенцій вузькою спеціалізацією, яка обмежується економічно-фінансовими питаннями. Керівництво постійних комісій має вигляд колегіального органу, в якому лише один із керівників призначається президентом за згодою сенату. Така процедура позбавляє можливості надмірного втручання президента в роботу постійних комісій та впливати на їх керівництво.

Останній тип урядових структур - урядові корпорації - виступають частиною державно-приватного сектору. Заручившись підтримкою держави та отримавши відповідні дотації з федерального бюджету, урядові корпорації розробляють власні фінансово-інвестиційні проекти. Найбільш активні урядові корпорації у сферах комунікацій, транспорту та енергетики.

Призначення на вищі федеральні посади здійснюється безпосередньо президентом або за його участі. Відповідно до положень Конституції це відбувається "за порадою і зі згоди сенату" (ст. III, розд. 2), що потребує затвердження Сенатом кандидатур, запропонованих президентом. За загальним правилом Сенат не виступає проти кандидатур, які висуває президент на розгляд. Чиновники середньої та нижчої ланок відбираються за посередництвом Бюро з управління персоналом за процедурою, згідно з якою висування та призначення на посади базується на здібностях та досвіді кандидата.

Місцем перебуванням великої частини урядових установ є місто Вашингтон (округ Колумбія) - територія на східному узбережжі між штатами Меріленд та Вірджинія. У Вашингтоні розташований Білий Дім - місце проживання та робочий кабінет президента США [27].

5.2. Глава держави і державне управління

Відповідно до Конституції президентом США може бути обраний американський громадянин, народжений в США та віком не молодше 35 років. Кожна політична партія пропонує свого кандидата на посаду президента за кілька місяців до президентських виборів. Установлено також, що президент і віце-президент не можуть бути мешканцями одного штату. Раз на чотири роки першого вівторка після першого понеділка листопада проходять вибори президента.

У Конституції США нічого не говориться про можливість переобрання президента, але з перших років існування США встановився звичай, відповідно до якого президент не повинен займати свою посаду більше ніж два рази. Ф.Рузвельт порушив цю традицію: його обирали чотири рази поспіль. У 1951 р. була ратифікована 22-га поправка до Конституції, згідно з якою

жодна особа не може бути обрана на посаду президента більше ніж два рази. Ця поправка була свого часу запропонована політичними опонентами президента Ф.Рузвельта.

Строк президентського правління розпочинається 20 січня після виборів у листопаді минулого року. Президент розпочинає виконання своїх обов'язків із церемонії інавгурації, яка традиційно проходить на сходах Капітолію у Вашингтоні. Президент публічно складає присягу, в якій він зобов'язується охороняти, захищати та підтримувати Конституцію США. Після інавгурації президент проголошує офіційне звернення до народу, в якому визначаються основні напрями діяльності обраного президента та його адміністрації.

Основними повноваженнями президента є реалізація загальнодержавних справ та координація роботи федерального уряду. Президент видає укази, постанови та інструкції, які не потребують схвалення конгресу, однак є обов'язковими для виконання федеральними органами. У процесі реалізації своїх виконавчих повноважень президент спирається на уряд, низку урядових та неурядових структур, які є складовою виконавчої гілки влади [28].

Важливою частиною діяльності президента є підтримка відносин з іноземними державами. Маючи власні повноваження у міжнародних справах, президент призначає послів, посланників та консулів та приймає візити іноземних послів разом з іншими державними діячами. Спільно з Державним секретарем Президент сприяє розвитку офіційних контактів з іноземними урядами, бере участь у зустрічах на найвищому рівні з керівниками інших країн. За посередництва Державного департаменту президент несе відповідальність за безпеку американських громадян за кордоном та іноземних громадян на території США. До компетенції президента належить визнання іноземних держав та урядів, укладання міжнародних договорів, які набувають чинності у США після їх схвалення в Сенаті двома третинами голосів. Із іноземними державами президент також може укласти "виконавчі угоди", які не потребують затвердження Сенатом.

Відповідно до визначених повноважень президент долучається до законодавчого процесу. Конституція передбачає, що президент має право накладати вето на будь-який законопроект протягом 10 днів із моменту його отримання. Якщо через 10 днів законопроект не буде підписаний президентом і повернений Конгресу, то він автоматично перетворюється на закон. Отримавши назад проект закону із запереченнями президента, Конгрес може подолати вето, схваливши його повторно 2/3 голосів обох палат. Президенти США активно використовують також "кишенькове вето". Якщо законопроект передається на підпис президенту менше ніж за 10 днів до закінчення сесії Конгресу, президент, який має намір перешкодити перетворенню цього законопроекту на закон, може і не повертати його конгресу зі своїми запереченнями - достатньо залишити його без підпису, так би мовити, "заховати в кишеню". "Кишенькове вето" має характер абсолютного вето: Конгрес позбавлений конституційних засобів його подолання.

Низка законів, які приймає конгрес, підготовлена за ініціативою виконавчої влади. В щорічних посланнях до Конгресу президент може пропонувати законодавчі акти, які є пріоритетними для певної адміністрації. Якщо запропонований блок законів не розглядається конгресом до початку перерви у його засіданнях, президент має право скликати Сенат на спеціальну сесію. Для покращення роботи з Конгресом у структурі адміністрації створена Комісія по зв'язках з конгресом, члени якої проводять активну посередницьку роботу із сенаторами для підтримки законодавчих ініціатив президента [29].

Частина судових повноважень президента передбачає призначення суддів на важливі державні посади судової влади. Федеральні судді, які призначаються президентом із членами Верховного суду включно, підлягають затвердженню Сенатом. Крім того, президент має право оголошувати амністію засудженим за будь-який вид злочину, а також право скорочувати строки ув'язнення та зменшувати штрафи.

Найбільш наближеною до президента особою в системі органів виконавчої влади є віцепрезидент, який успадковує президентську посаду в разі смерті або відставки глави держави. Президент очолює уряд США, який називається "Кабінетом". Конституція не містить положень про Кабінет, але вже з часів президентства Дж.Вашингтона (1789-1797 рр.) цей орган влади міцно увійшов у державний звичай [30].

Незважаючи на широкі владні повноваження, після обрання президент зіштовхується із низкою проблем, які мають структурний характер. Однією з них є складний бюрократичний апарат, успадкований від попереднього керівництва. Враховуючи, що тільки кандидатів на вищі

посади (близько 3 тис. осіб) президент визначає особисто, решта 3 млн цивільних урядовців залишається ще з часів попередньої адміністрації. Нова виконавча влада вимушена не тільки керувати існуючими кадрами, а й вирішувати проблемні питання, які залишилися від попереднього уряду. До них належать великі витратні програми, які передбачають надання пільг ветеранам, соціальні виплати, медичне страхування людей похилого віку, військові операції за кордоном тощо.

За таких умов президент змушений реалізовувати власний внутрішній та зовнішньополітичний курс та запобігати прийняттю законів, які не відповідають національним інтересам. Найбільш міцними залишаються позиції президента у питаннях війни та миру, а також укладання міжнародних договорів. Якщо президент потребує прийняття важливого для нього рішення, яке не має однозначного схвалення в Конгресі, то він може вдатися до публічного обговорення цього блока питань. За таких умов будь-яка тема, порушена президентом, стає в короткий проміжок часу предметом для публічних обговорень.

5.3. Уряд і державне управління

Повсякденна реалізація федеральних законів належить до безпосередньої компетенції низки міністерств, створених конгресом для ведення специфічних державних та міжнародних справ. Кабінет складається із 14 секретарів (міністрів) та генерального прокурора, які призначаються президентом за "порадою і згодою Сенату". На практиці це означає, що Сенат має підтримати пропозицію президента більшістю у 2/3 голосів, затвердивши призначений президентом уряд. У своєму статусі та діяльності члени кабінету цілком і повністю підзвітні президенту і працюють під його керівництвом. За президенства Б.Обами до складу урядового кабінету увійшли такі секретарі: державний секретар (міністр закордонних справ), секретар фінансів, секретар оборони, генеральний прокурор (міністр юстиції), секретар транспорту, секретар внутрішніх справ, секретар сільського господарства, секретар торгівлі, секретар з питань енергетики, секретар праці, секретар охорони здоров'я та соціальних послуг, секретар освіти, секретар з питань внутрішньої безпеки, секретар житлового і міського будівництва, секретар з питань ветеранів. Крім того, на запрошення президента на засіданнях Кабінету присутні американський представник в ООН, директор адміністрації з іноземних операцій, директор управління мобілізації, директор Бюро бюджету, голова комісії громадської служби, помічник президента.

До того ж у 1939 р. після прийняття акта про реорганізацію частина центральних відомств, керівники яких не увійшли до Кабінету, була об'єднана в систему органів, яка отримала назву Виконавче управління президента США. До нього входять штатні працівники Білого дому, співробітники Ради національної безпеки, Центральне розвідувальне управління, Адміністративно-бюджетного управління, Представництва американської торгівлі, Ради консультантів із економічних питань, Національного бюро контролю за обігом наркотиків, Управління науки і техніки тощо.

Канцелярія Білого дому являє собою апарат, який обслуговує президента, підтримує постійний зв'язок з Конгресом, з окремими членами конгресу, з главами виконавчих департаментів і центральних відомств, з пресою та іншими органами інформації.

Адміністративно-бюджетне управління* було створено у 1921 р. як орган, на який покладалася підготовка федерального бюджету. Цей орган покликаний також виконувати функції з надання консультацій президенту з питань підготовки бюджету і підготовки фінансової програми уряду. Крім того, він здійснює контроль над виконанням бюджету, складає плани про поліпшення роботи адміністрації, а також дає поради виконавчим департаментам і агенціям щодо поліпшення роботи їх структурних одиниць.

Починаючи з 1946 р. в США діє Рада консультантів із економічних питань, яка готує президенту рекомендації з економічних питань і складає доповіді президента із зазначеної проблематики для його виступів перед Конгресом. Через рік після створення Ради консультантів із економічних питань, в 1947 р. був прийнятий Акт про національну безпеку. Відповідно до цього документа в США була створена Рада національної безпеки, до складу якої увійшли президент США, віце-президент, державний секретар, міністр оборони, директор адміністрації з іноземних операцій і директор управління мобілізації та оборони. Крім того, на засідання Ради національної безпеки почали запрошувати представників об'єднаної групи начальників штабу, директора Центрального розвідувального управління.

Безпосереднім завданням Ради національної безпеки є підготовка рекомендацій президенту з усіх питань, які пов'язані із забезпеченням "національної безпеки". В практичному вимірі це виражається в розробці військових програм, військової політики, визначенні рівня озброєнь, координації та спрямуванні діяльності військових і громадських відомств у питаннях підготовки війни. Рада національної безпеки є одним із найважливіших органів планування безпекової складової зовнішньої політики США. Формально вона має дорадчий характер, але враховуючи те, що її роботою керує сам президент, її рекомендації на практиці прирівнюються до нормативних актів [31].

5.4. Міністерства (відомства)

Створення Кабінету та окремих міністерств відбулося з огляду на практичні потреби в реалізації внутрішньої та зовнішньої політики США. І хоча в Конституції США немає жодної згадки про ці органи виконавчої влади, Кабінет та міністерства стали невід'ємною частиною апарату державної влади США. Кожне міністерство має тисячі службовців та офісів по всій країні. Структурно міністерства поділяються на відділення, бюро, управління та служби, кожен з яких має власну сферу відповідальності [32].

Одним із найвпливовіших міністерств є Державний департамент, очолюваний віце-президентом. На це міністерство покладені функції з формування та реалізації зовнішньої політики США. Державний департамент покликаний визначати національні інтереси США за кордоном, надавати рекомендації щодо практичної зовнішньої політики, формувати бачення майбутніх зовнішньополітичних пріоритетів тощо. Державний департамент відповідає за відносини США із іноземними державами та міжнародними організаціями, надає рекомендації президенту щодо визнання нових держав світу та урядів, укладає договори та угоди із іншими державами. До складу цього міністерства входять більш ніж 250 дипломатичних та консульських представництв по всьому світу. В процесі розширення до Державного департаменту в 1991 р. були приєднані Комітет з контролю над озброєнням США, Агентство із розроблення та Інформаційне агентство США із відповідними повноваженнями.

Поміж інших міністерств найбільш наближеним до Державного департаменту є Міністерство оборони, яке відповідає за всі питання, які стосуються військової безпеки держави. До безпосередніх обов'язків міністерства належить утримання збройних сил за кордоном для виконання договірних зобов'язань, захисту віддалених територій держави та торгівлі, забезпечення бойових повітряних підрозділів та сил підтримки безпеки. Невійськова частина зобов'язань включає контроль за надзвичайними ситуаціями, освоєння ресурсів океану та управління нафтовими резервами. На це міністерство покладені також важливі функції з керування окремими військовими міністерствами сухопутних сил, військово-морських сил, корпусу морської піхоти та військово-повітряних сил. До складу міністерства також входять чотири військові академії, Національний військовий коледж, Об'єднаний комітет керівників штабів та спеціалізованих бойових штабів. Міністерство оборони здійснює керівництво збройними силами США, де на строковій службі перебуває до 1 млн американських громадян. У разі надзвичайних ситуацій до них входить близько 1,5 млн осіб - членів Національної гвардії. Крім того, до складу Міністерства оборони входить близько 730 тис. цивільних службовців, які беруть участь у дослідницьких сферах роботи, розвідувальних комунікаціях, картографії та міжнародній безпеці.

Наймолодшим поміж міністерств є створене в 2002 р. Міністерство з питань внутрішньої безпеки. Оскільки це міністерство було створене у відповідь на терористичний напад 11 вересня 2001 р., основні функції міністерства пов'язані із запобіганням терористичним атакам, захистом американських громадян у межах власної території. Новостворений департамент об'єднує 22 виконавчі агенції, включаючи Прикордонну службу США, Патруль прибережних зон, Секретну службу, Адміністрацію транспортної безпеки та Федеральну агенцію з надзвичайних ситуацій.

У сфері забезпечення безпеки одну з важливих ролей відіграє Міністерство юстиції, яке представляє уряд США при вирішенні правових питань і в судах, а також надає вищим посадовим особам юридичні консультації. Найбільш впливовими у складі міністерства є Федеральне бюро розслідувань, яке займається розкриттям державних злочинів; Управління з боротьби з наркотиками, яке визначає законні рамки для поширення наркотичних засобів та виявляє шляхи їх незаконного поширення; Служба імміграції та натуралізації. Міністерство юстиції є партнером місцевих сил поліції по всій країні в частині забезпечення внутрішньої безпеки США.

До групи економічно-фінансових міністерств належать Міністерство торгівлі, Міністерство сільського господарства та Міністерство фінансів. Сферою діяльності Міністерства торгівлі є: сприяння міжнародній торгівлі США, їх економічному зростанню та технологічному прогресу. На це міністерство покладені завдання з надання допомоги та інформації, яка спрямована на підвищення конкурентоспроможності США на світовому ринку, розробка програм зі створення нових робочих місць, стимулювання підприємництва, забезпечення статистичною інформацією фахівців, які здійснюють державне бізнес-планування. У структурі Міністерства торгівлі виділяють низку різних підрозділів, таких як: Національний інститут стандартів та технологій, який відповідає за розробку та впровадження в промислову сферу нових технологій, стандартів і техніку вимірювання; Національне управління з питань океану та атмосфери, яке працює над вирішенням проблем навколишнього середовища та збереженням прибережних та морських ресурсів; Бюро патентів та торговельних марок; Національне управління в справах телекомунікацій та інформації, що готує президентові рекомендації з питань телекомунікаційної політики та працює над прискоренням впровадження нововведень, покращенням умов конкурентної взаємодії, створенням робочих місць та наданням телекомунікаційних послуг вищої якості при зменшенні тарифної складової витрат.

Міністерство фінансів несе відповідальність за сферу фінансово-грошових відносин держави. Його найбільш важливими завданнями є такі: формування фінансової, податкової та бюджетної політики, реалізація спеціальних законів у фінансовій сфері, контроль за випуском в обіг монет та паперових грошей. До додаткових завдань міністерства відносять регулювання продажу алкоголю, тютюну та вогнепальної зброї на рівні як штатів, так і іноземних держав, нагляд за друкуванням поштових марок для Поштової служби США, підтримку заходів, спрямованих проти підробки грошей та цінних паперів, забезпечення співробітництва із Митною службою, яка регулює та оподатковує товари, що ввозяться до країни. Про свою діяльність Міністерство фінансів звітує перед конгресом та президентом. До структури міністерства входять Управління контролю за грошовим обігом та Податкове управління. Управління контролю безпосередньо взаємодіє із близько 2 900 національними банками, оскільки воно покликане контролювати виконання законів, які регулюють сферу їх діяльності. Важлива роль податкового управління полягає у встановленні та збиранні податків, які є основою прибутків федерального бюджету.

Завдання з підтримки сільськогосподарського виробництва, гарантування справедливих цін та стабільності ринків виробникам та споживачам, стимулювання прибутків фермерів, розвитку та розширення ринків збуту сільськогосподарської продукції поза межами США покладені на Міністерство сільського господарства. Гуманітарна складова в роботі міністерства спрямована на зниження рівня бідності, голоду та недоїдання в країні, що забезпечується наданням купонів на харчування для незаможних верств населення, реалізацію освітніх програм здорового харчування і програм харчової допомоги для дітей, матерів та осіб літнього віку. Пріоритетними для міністерства є науково-дослідницька робота у сфері охорони здоров'я, яка пов'язана із підтримкою природного потенціалу країни, захистом ґрунтів, вод, лісів та інших природних ресурсів. У цій частині загальною метою виступає реалізація політики національного зростання, в рамках якої проводяться наукові та технологічні дослідження у всіх сільськогосподарських галузях. Активність міністерства поза межами США покликана сприяти експорту та забезпеченню необхідною інформацією представників сільського господарства США. Міністерство представлене за кордоном власними спеціалістами, які готують огляди сільського господарства інших країн світу для потреб американських фермерів та бізнесменів.

Наближеним до групи економічно-фінансових міністерств є Міністерство енергетики, яке було створене в 1970-ті рр. в процесі об'єднання низки урядових управлінь цієї галузі. До основних завдань міністерства належать проведення досліджень в цій сфері, підтримка розвитку енергетичних технологій, енергозбереження, використання ядерної енергії в мирних цілях, регулювання виробництва та використання енергії, ціноутворення та розподіл нафти тощо. Міністерство активно працює над вирішенням проблем навколишнього середовища, вивчаючи забруднюючі речовини, пов'язані з енергетикою, та їх вплив на живі організми.

До групи соціальних міністерств можна віднести Міністерство охорони здоров'я та соціальних послуг, Міністерство освіти, Міністерство житлового забезпечення та міського розвитку, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство праці, Міністерство у справах ветеранів. Одним з найбільших є Міністерство охорони здоров'я та соціальних послуг, під керівництвом

якого реалізується понад 300 програм. Найбільш потужне Фінансове управління Міністерства охорони здоров'я здійснює державні програми страхування літніх людей та у співробітництві із штатами надає безкоштовну та пільгову медичну допомогу громадянам США. Міністерство також дбає про безпечність та ефективність медикаментів і продуктів харчування, вживає запобіжних заходів щодо спалахів інфекційних хвороб, проводить освітні кампанії з покращення якості та запобігання зловживанням, пов'язаним з поширенням медичних препаратів та речовин, реабілітаційного лікування та надання послуг громадянам із фізичними вадами.

Важливі соціальні функції виконує створене у 1989 р. Міністерство у справах ветеранів, яке надає пільги та послуги заслуженим ветеранам збройних сил США, організовує їм медичний догляд у лікувальних закладах відповідних типів, підтримує дослідження з таких проблем, як старіння, здоров'я жінок, СНІД, посттравматичний синдром унаслідок перенесеного стресу тощо. Значний обсяг роботи з надання пільг ветеранам виконує Управління у справах пільг ветеранів, яке розглядає заяви щодо виплат за непрацездатністю, надання пенсій, спеціальних послуг з облаштування житла, виділення кредитної допомоги на придбання житла.

Розвиток громад та забезпечення необхідним житлом належить до компетенції Міністерства житлового забезпечення та міського розвитку. Крім того, на це міністерство покладені важливі завдання з реалізації програм з оздоровлення соціального середовища громад, охорони міських центральних парків від занепаду, сприяння посиленню ролі громад у вирішенні проблем міста та житлового забезпечення. Безпосередній вплив на підтримку сприятливого клімату громади має також Міністерство праці, яке несе відповідальність за підтримку стабільного ринку працевлаштування в США. Програми цього міністерства спрямовані на підтримку тренінгових програм, забезпечення належними умовами праці, встановлення мінімальних вимог до оплати праці, протидію проявам дискримінації на робочому місці.

З питань розвитку міста партнером Міністерства житлового забезпечення та міського розвитку виступає Міністерство внутрішніх справ, яке відповідає за природні ресурси США та землі федерального підпорядкування. Важливу групу природних ресурсів утворюють заповідники, водно-болотні угіддя, нерестилища для риби, національні парки, береги річок, морські узбережжя, зони відпочинку. Окремі структурні підрозділи міністерства здійснюють догляд за землею та її ресурсами, організовують меліораційні роботи в напівпустельних штатах. Під керівництвом Міністерства внутрішніх справ потрапляють також територіальні володіння США, такі як Вірджинські острови, Гуам, Американське Самоа, Північні Маріанські острови, Федеративні Штати Мікронезії та Палау, а також острови Маршала.

П'ятим у групі соціальних міністерств є Міністерство освіти, яке виконує загальнофедеральну координацію при вирішенні фундаментальних питань американської освіти. Міністерство також розробляє державні програми допомоги освіті, які регулюють процедуру надання позик, програми для дітей із фізичними вадами, посилення зв'язку між освітою та виробництвом, підвищення рівня викладання та ін. Однією із причин того, що Міністерство освіти виконує переважно координаційні функції, пов'язано із тим, що блок освітніх питань належить до компетенції суб'єктів федерації.

Нарівні із іншими міністерствами складовими частинами федерального уряду виступає Міністерство транспорту, яке здійснює загальнодержавну політику в галузі транспорту. В підпорядкуванні Міністерства транспорту перебувають усі автомагістралі, міський транспорт, залізничні колії, цивільна авіація, водні шляхи сполучення, порти, автошляхи, нафто- та газопроводи, центри контролю авіатранспорту та пункти сервісу літаків по всій країні. В структурі міністерства Морське управління відповідає за торговельний флот США, організовує берегову охорону США, особливо що стосується видачі ліцензій, організації пошукових операцій, протидії контрабанді наркотиків, запобіганню екологічним катастрофам.

6. Судова влада в системі державного управління

6.1. Загальні зауваження

Положення про систему федеральних судів зафіксовані в ст. 3 Конституції США і формулюються так: "Судова влада Сполучених Штатів здійснюється Верховним судом та тими нижчими судами, які будуть час від часу засновуватися Конгресом".

Керуючись цим формулюванням, перший Конгрес розділив країну на округи та в кожному з них заснував федеральні суди. Звідси бере свій початок сучасна система судів, яка на сьогодні має такий склад: Верховний суд, 11 апеляційних судів, 91 окружний суд і 3 суди зі спеціальними повноваженнями. Конгрес і нині зберіг право засновувати і скасовувати федеральні суди, як і визначати кількість судів у федеральній системі судочинства. Єдине обмеження в цій сфері існує відносно Верховного суду, який не може бути скасованим рішенням конгресменів [32].

6.2. Судові органи. Здійснення судової влади

Верховний суд є вищою судовою інстанцією Сполучених Штатів та єдиним судом, створення якого передбачене Конституцією. Дев'ять суддів призначаються на свої посади на необмежений термін, їх кандидатури подаються президентом та затверджуються сенатом. Рішення Верховного суду не підлягають апеляції ні в якому іншому суді. Конгрес має право регулювати кількість суддів Верховного суду і в певних межах вирішувати, які справи підлягають розгляду в ньому. Однак він не може змінити прав, які надані Верховному суду самою Конституцією [33].

Конституція не містить положень щодо того, які вимоги мають існувати стосовно суддів. Не існує чітких положень, що вони повинні бути юристами, хоча насправді всі федеральні судді і судді Верховного суду є членами колегії адвокатів. З моменту створення Верховного суду, майже 200 років тому, в ньому змінилося лише 100 суддів. У початковому вигляді Верховний суд складався з голови та п'яти членів суду. Протягом наступних 80 років кількість судів змінювалася, поки в 1869 р. не був затверджений остаточний склад: голова та 8 членів Верховного суду. Суд очолює Голова суду, але при ухваленні рішень він має лише один голос, як і будь-який інший суддя.

Загальна юрисдикція Верховного суду поширюється тільки на дві галузі: випадки, які стосуються високих посадових осіб іноземних держав, та випадки, коли одна із сторін є штатом. Всі інші справи потрапляють на розгляд Верховного суду тільки шляхом апеляції після проходження процедури в судах нижчої інстанції.

З кількох тисяч справ, які реєструють кожен рік, Верховний суд розглядає лише близько 150. Більшість випадків пов'язана з інтерпретацією законів або наміром конгресу прийняти певний закон. Велика частина роботи Верховного суду полягає у визначенні конституційності діяльності органів законодавчої або виконавчої влади. Право подібного юридичного контролю не передбачалося Конституцією, однак воно було встановлене Верховним судом у процесі її інтерпретації.

Рішення суду не повинні бути обов'язково одноголосними. Простої більшості за наявності не менше від шести суддів (офіційного кворуму) буває достатньо для прийняття рішення. Якщо рішення не було схвалене одноголосно, то Верховний суд може обрати позицію або більшості, або меншості для повторної процедури ухвалення рішення. Часто судді фіксують свою особливу позицію, якщо вони в принципі згодні з рішенням, але по деяких пунктах мають певні розбіжності з позицією більшості.

Другий рівень федеральної судової системи становлять апеляційні суди, які були створені в 1891 р. з метою спрощення розподілу судових справ і полегшення роботи Верховного суду. Територія США поділяється на 11 зон, кожна з яких обслуговується апеляційним судом у складі від трьох до 15 суддів. Апеляційні суди переглядають рішення окружних судів (суд першої інстанції федеральної юрисдикції) в межах своїх округів. Вони також переглядають постанови незалежних арбітражних агенцій, таких, наприклад, як Федеральна торговельна комісія тощо.

Ступенем нижче від апеляційних судів йдуть окружні суди. 50 штатів розділені на 89 округів. Крім того, існує окремий округ Колумбія і округ Пуерто-Ріко, які не є окремими штатами. В окружному суді може бути від одного до 87 суддів. Залежно від масштабів справи, що розглядається, судді тимчасово можуть бути переведені з одного окружного суду до другого. Конгрес встановлює межі округів залежно від кількості населення та обсягу роботи. Деякі невеликі штати створюють один округ, тоді як великі штати (Нью-Йорк, Каліфорнія, Техас) поділяються на чотири округи кожний [34; 35].

За винятком округу Колумбія судді всіх окружних судів повинні постійно проживати на території свого округу. Сесії окружних судів проводяться у певні проміжки часу почергово в різних містах округу.

Більшість справ і спірних питань, які розглядаються в окружних судах, ініціюються самими судами і пов'язані з порушенням федеральних законів, наприклад поштові зловживання, крадіжка державної власності, порушення законів про якість продовольчих товарів, про банківські операції або випадки шахрайства. Це єдині федеральні суди, в яких вердикт про встановлення вини обвинуваченого виноситься Великим журі присяжних, а остаточний вирок - Малим складом журі.

На додаток до федеральних судів загальної юрисдикції час від часу виникає необхідність створення спеціальних судів. Це так звані "легіслативні" суди, які були створені законодавчим актом конгресу. Судді в судах такого типу, як і їхні колеги в інших федеральних судах, призначаються президентом за погодженням із сенатом на період усього життя. Прикладом "легіслативних" судів виступає Претензійний суд, створений у 1855 р. для розгляду грошових позовів, які пред'являли Сполученим Штатам. Крім нього спеціальними судами є Митний суд, що розглядає виключно цивільні справи, які пов'язані із спірними питаннями про стягнення податків та зборів на імпортовані товари. Апеляційний суд з митних і патентних питань розглядає апеляційні скарги за рішеннями Митного суду і Бюро патентів США.

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Відкритим питанням у сфері державного управління є пошук правильного балансу влади між центральною державною адміністрацією і урядами штатів. Аналізуючи організацію адміністративно-державного управління в США, виокремлюють 15 урядових департаментів, у яких зайнято близько 85% усіх федеральних державних службовців. Структура урядових департаментів подібна, відмінними є розмір та функції кожної окремої державної установи. Кожен департамент має секретаря, якого призначає президент при схваленні його кандидатури сенатом. Оскільки секретар є політичною фігурою, він не завжди обирається із працівників постійної державної служби. Заступники секретаря і помічники секретарів також призначаються політичним рішенням президента.

Основні завдання, які покладені на урядові департаменти, пов'язані із проведенням законодавчої та виконавчої політики. Наприклад, Департамент сільського господарства покликаний виконувати функції з підтримки цін на сільськогосподарську продукцію, які формуються при врахуванні позиції конгресу. Якщо департаментам потрібно забезпечити позитивне схвалення конгресу щодо досить суперечливих тем, то вони формулюють ці питання в найбільш загальних, політично нейтральних термінах. У таких ситуаціях законодавча гілка влади лише спрямовує діяльність урядових структур, які реалізують щоденні політичні рішення у власній сфері відповідальності.

Урядові департаменти поділяються на бюро, які здебільшого очолюють не призначені особи, а професійні чиновники. Такі керівники мають широке коло повноважень, а також зобов'язані діяти в межах постійного законодавства та адміністративної політики. Крім того, урядові департаменти покликані підтримувати зв'язки із профільними державними установами кожного штату задля забезпечення верховенства єдиної адміністративної політики на всіх відомих рівнях [36].

Інший рівень адміністративно-державного управління займають федеральні агентства, які виконують частіше одну, але дуже складну функцію, яка іноді може мати більше політичний, ніж адміністративний характер. Прикладом цього є Інформаційне агентство Сполучених Штатів Америки, на яке покладена функція підтримки позитивного іміджу США як серед власних громадян, так і на міжнародному рівні. Поряд із інституціями такого рівня в США існують і політично нейтральні агентства, такі як Національне агентство з аеронавтики і дослідження космічного простору (НАСА), яке було створене для координації американських досліджень у космічному просторі. Очолює кожне агентство один адміністратор, якого призначає президент і якого він може звільнити з посади, ухваливши відповідне рішення.

До федерального уряду відносять інституції особливого статусу - федеральні корпорації, які є об'єднаннями урядових агентств і підприємств приватного бізнесу. Хоча главу корпорацій призначає президент (за згодою сенату), такі інституції наділені значною автономною владою. Як приклад корпорації можуть ухвалювати власні рішення щодо розподілу фондів, які виділяє

їм законодавча влада. Лише незначна частина корпорацій є прибутковими, тому вони залежать від щорічних урядових субсидій. Деякі корпорації починають велике будівництво громадських споруд, які навряд чи змогли б фінансуватися приватними компаніями. Загалом свою діяльність корпорації здійснюють відповідно до основних напрямів роботи, які визначає конгрес.

Досить потужним об'єктом критики є незалежні постійні агентства, які створені для економічної регуляції приватного бізнесу та забезпечення безпосереднього впливу на суспільний добробут. Ці інституції мають впливову владу, отриману від конгресу, яка в окремих випадках потребує додаткових судових ухвал. Як приклад конгрес уповноважив Постійну комісію з ядерних питань призупиняти роботу атомних станцій, на яких заходи безпеки гарантуються не на належному рівні. Рішення по таких ситуаціях може спровокувати судовий позов компаній із його подальшим розглядом.

Критика роботи незалежних постійних агентств пов'язана з тим, що ці інституції в багатьох випадках перебувають під величезним впливом саме тих галузей промисловості, діяльність яких вони і повинні контролювати. Причиною цього є те, що більшість членів комісій у минулому були співробітниками приватних підприємств і тому більш раціонально сприймають потребу приватного бізнесу в реалізації своїх інтересів, ніж у забезпеченні захисту суспільних інтересів. Наприклад, робота Федеральної енергетичної комісії постійно критикується тими, хто вважає, що вона складається переважно з колишніх представників бізнес-середовища, а тому ставить інтереси представників промисловості вище від інтересів споживачів.

8. Державна служба

Законодавче оформлення інституту державної служби США було розпочате у 1883 р., коли був прийнятий закон Пендлтона, що отримав назву "Закон про державну службу". На той час федеральною державною службою визнавалася діяльність посадовців виконавчих, законодавчих та судових органів влади уряду США, за винятком осіб військової служби. До прийняття цього закону призначення на державну службу відбувалося за вказівкою президента, що не захищало урядовців від необгрунтованих звільнень. Одним із досягнень закону Пендлтона стало запровадження процедури відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади, яка зберігає силу в США і дотепер. Уже на 1909 р. 2/3 посадових осіб проходили конкурсний відбір, а оплата їхньої діяльності визначалася відповідно до результатів складених вступних іспитів. Політичними залишалися призначення вищих посадових осіб та представників дипломатичного корпусу [37].

Активний розвиток державної служби, наприкінці XIX ст. в США зумовив появу теоретичних досліджень з питань адміністративно-державного будівництва. Для підвищення ефективності діяльності уряду та впорядкування системи управління у 1887 р. майбутній президент США, професор В.Вільсон, розробив модель "адміністративної ефективності". Основним положенням цієї моделі стало запровадження в адміністративно-державному управлінні методів організації та управління з торговельно-економічної сфери, які, на його переконання, були більш раціональними та дієвими. У своїх теоретичних роботах В.Вільсон обгрунтував необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, запропонував ввести процедуру відбору державних службовців за критерієм професійної компетентності та успішності.

Наступний етап розвитку теорії адміністративно-державного управління тривав з 1920 по 1950 р. У вищих навчальних закладах США починають вводитися нові навчальні курси, одним із яких став курс з теорії адміністративно-державного управління. Ця подія стала поштовхом до зростання кількості наукових робіт у сфері публічного адміністрування та загалом сприяла вдосконаленню системи державної служби.

На сучасному етапі визначальним у законодавчому оформленні державної служби стало прийняття в 1978 р. Закону про реформу державної служби, який регулює діяльність американських чиновників. В законі чітко прописана кар'єрна ієрархія, яку має пройти кожен службовець для досягнення найвищих позицій. Професійні державні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями Генеральної схеми посад згідно зі складністю і відповідальністю роботи та ступенем участі кожної категорії в процесі прийняття рішень і управління. Характеристика та опис кожної з 18 посадових категорій затверджено в законодавчому порядку [38].

Категорії 1-4 віднесені до нижнього персоналу адміністративних установ, безпосередніх виконавців. Службовці цих категорій виконують найпростішу рутинну роботу чи роботи, які пов'язані з деякими труднощами, під безпосереднім і загальним контролем керівництва. Від цих службовців або взагалі не вимагається винесення незалежних суджень, або це допускається, але обмежено, відповідно до встановленої політики і процедур. До категорій 5-8 віднесені службовці, що виконують роботу, яка потребує спеціальних знань і підготовки, здібностей до індивідуальної роботи. Це виконавчий персонал вищої кваліфікації, що має дипломи вищих навчальних закладів. Вони не виконують ніяких функцій адміністративного управління, але їх професійна діяльність проходить під загальним наглядом [39].

Службовці категорій 9-14 належать до середнього керівного персоналу, хоча їх діяльність відбувається під загальним адміністративним наглядом і керівництвом. Наприклад, службовці 11-ї категорії повинні нести особисту відповідальність за рішення, що приймають; службовці 12-ї категорії - виявляти здібності до керівництва; службовці 13-ї категорії можуть бути помічниками голів невеликих підрозділів; службовці ж 14-ї категорії - головами підрозділів і бюро. Службовці категорій 15-18 є вищим керівним складом державних установ, обов'язками яких є планування та керівництво спеціалізованими програмами виняткової складності та відповідальності.

Державна служба в США поділяється на конкурсну та виключну. Назва "конкурсна" означає те, що всі призначення на цю службу здійснюються внаслідок відбору кандидатів на посади на конкурсних засадах. В результаті такої процедури понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Назва "виключна" відображає положення, відповідно до якого посади цієї служби вилучені із сфери дії Закону про реформу державної служби. До таких відносять посади в Агентстві з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменті, представництві США в міжнародних організаціях. У США існує також система політичних призначень, коли призначення на вищі адміністративні посади за політичні заслуги і періодичну змінюваність вищих чиновників здійснюється залежно від часу перебування в Білому домі представника партії, прихильниками якої вони є. На сьогодні не більше ніж 5% призначень на особливо важливі посади відбуваються на основі "політичного" методу. Це глави виконавчих відомств і агентств, послы, консули, яких призначає президент за формальною порадою і за згодою сенату. Існує також низка посад, призначати на які президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі президента.

Законодавчо визначеною є також процедура звільнення державного службовця. В разі виникнення зауважень щодо його роботи керівник установи повинен повідомити йому про це, чітко зазначивши критерії оцінювання його праці. Перш ніж почати будь-які дії, пов'язані з пониженням у посаді у зв'язку з незадовільною роботою, потрібно попередити про це службовця в письмовій формі. Якщо після пропозиції про пониження в посаді службовець протягом року продемонструє задовільну роботу, то пропозицію, пов'язану з його незадовільною роботою, буде відкликано. У кожній установі державної служби є свій план заміщення посад по службі. Якщо на певну посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, оголошується відкритий конкурс. Критерії для процедури заміщення такі самі, як і для прийняття на державну службу.

Кваліфікаційні стандарти для заміщення посад розробляються окремо кожним відомством і містять у собі мінімум вимог для успішного виконання певної роботи. Усі кандидати, що відповідають цим стандартам, можуть претендувати на вакантну посаду. На початковому рівні відбір кандидатів на державну службу здійснює Бюро з управління персоналом США, що проводить аналіз аплікаційних форм потенційних кандидатів, які вони заповнюють в режимі он-лайн. Кандидатури (3-5 осіб), які відповідають кваліфікаційним критеріям, відбираються із загального списку і передаються з Офісу управління персоналом США на розгляд відповідальної особи окремого департаменту, яка і виносить рішення про призначення, не допускаючи фаворитизму і дискримінації [40].

Відомою є практика позаконкурсного зняття з посад. Це відбувається в тих випадках, коли заміщення з посади уже передбачалося в контракті (практикантів, учнів тощо). Поза конкурсом заміщаються також посади, що мають тимчасовий характер (на термін до 120 днів). Винятки можуть бути зроблені і для службовців, що втратили колишню посаду через скорочення штатів і переведення в інші установи.

9. Система професійного навчання державних службовців

Професійна підготовка державних службовців у США відбувається за трьома основними напрямками: на рівні вищих навчальних закладів, спеціалізованих інституцій з організації тренінгів з підвищення кваліфікації та приватних ініціатив професійного навчання державних службовців. Велика кількість інституцій, які спеціалізуються на професійному навчанні державних службовців у кожному окремому штаті та на рівні федерації, стала результатом збалансованої політики адміністрації із забезпечення багатовекторності у підготовці управлінських кадрів у державних установах США.

Перелік магістерських програм з державного управління, які пропонують вищі навчальні заклади в США, зафіксований у національних та міжнародних ресурсних каталогах Національної асоціації шкіл з державних відносин та управління (NASPAA). Асоціація була створена в 1977 р. з метою підтримки загальних стандартів навчальних програм в університетах за напрямками: державні справи, публічна політика, публічне управління та менеджмент [41].

Магістр з публічного управління (МПУ) є професійним ступенем з публічного управління, який є частиною програм післядипломного навчання. Ступінь МПУ розрахований на студентів, які зможуть після закінчення навчання працювати на відповідних посадах виконавчої гілки влади місцевого, регіонального та федерального рівнів, а також у неурядових організаціях та неприбутковому секторі. Основні напрями програми МПУ стосуються ролі, векторів, принципів публічного управління, реалізації публічної політики, взаємовідносин між інституціями виконавчої та законодавчої гілок влади, процедури формування бюджету та фінансового менеджменту, управління кадрами в публічному секторі тощо. Здебільшого навчання МПУ триває два роки і є можливим для випускників бакалаврської програми. Провідними університетами з підготовки магістрів публічного управління є Максвелл Університет м. Сиракузе, Гарвардська школа ім. Дж.Кеннеді, Індіанський університет, Принстонська школа міжнародних відносин імені Вудро Вільсона, Університет штату Джорджія, Каліфорнійський університет (Беркелі), Канзаський університет, Школа публічної політики ім. Джеральда Р.Форда, Університет Південної Каліфорнії тощо [42].

Роботу мережі спеціалізованих інституцій з організації професійної підготовки державних службовців координує Бюро з управління персоналу, яке покликане забезпечувати ефективну підготовку управлінських кадрів державних установ США. Основними партнерами на цьому напрямі виступають Федеральний виконавчий інститут (Federal Executive Institute) та Школа післядипломного навчання (Graduate School). Цільовою групою для програм Федерального виконавчого інституту є державні службовці середньої та вищої ланок управління. Навчання, спрямоване на підвищення управлінських здібностей, розвиток лідерських якостей державних службовців у публічному секторі, а також тренінги з конструктивного вирішення конфліктних ситуацій проходять в Східному та Західному центрах із розвитку управління [43; 44].

Школа післядипломного навчання працює з більш широкою аудиторією і пропонує тренінгові курси для державних службовців різного рівня та спрямування. Тематика навчальних програм очного та дистанційного навчання охоплює сертифіковані курси з ведення бухгалтерського обліку, основ аудиту, укладання контрактів, основ податкової політики. Більш загальні курси стосуються кадрового управління, основ адвокатури, управління проектами, аналізу програм та менеджменту, основ підприємництва, навчальних програм з охорони навколишнього середовища, адміністративних процедур тощо [45]. Оскільки Школа післядипломного навчання була створена в 1921 р. як структурний підрозділ Міністерства сільського господарства, після реформування в 1990-ті рр. та отримання незалежного статусу вона зберігала за собою лідируючі позиції в підготовці та перепідготовці управлінських кадрів багатьох урядових та неурядових інституцій.

Схожий напрям роботи на місцевому рівні координує Міжнародна асоціація з управління містом та районом (ISMA). Ця організація була створена з метою підтримки професійного управління на місцях та існування стабільних громадських спільнот по всьому світу. На сьогодні членами Асоціації є близько 9 тис. осіб, рішення яких поширюється на більше ніж 185 млн американських громадян. ISMA надає технічну та управлінську підтримку, організовує тренінги, забезпечує інформаційними ресурсами у сфері оцінки ефективності роботи, етичного вихо-

вання та підготовки, розвитку громад, підтримки економічного розвитку, технологій, екологічно сприятливого навколишнього середовища. Партнерами ICMA може бути будь-яке місто, поселення, селище чи містечко, чисельність населення якого перевищує 2,5 тис. осіб [46].

На доповнення до спеціалізованих інституцій з підвищення кваліфікації державних службовців, у США існує низка неурядових організацій та приватних тренерів, які працюють над розробкою навчальних програм схожого спрямування, надають консалтингові послуги у сфері державного управління. Однією із найбільш відомих установ такого типу є Національна академія державного управління. Створена за підтримки Конгресу США, Національна академія зосереджує свою діяльність на підготовці програм, наукових досліджень з питань публічного управління та менеджменту, а також взаємодії державного та недержавного секторів [47].

10. Основні тенденції модернізації державного управління

Наприкінці 1970-х рр. ХХ ст. у США були проведені основні реформи інституту державної служби. Причиною реформування стали неефективність адміністративно-державного управління, складність процедури ухвалення рішень, надмірні витрати на обслуговування державних службовців. З різкою критикою виступали найвищі урядові чиновники, які характеризували неефективність роботи державної служби як національну проблему і навіть трагедію [48].

Закон, що передбачав реформу державної служби, був прийнятий конгресом у 1978 р., а вже з 1 січня 1979 р. почали функціонувати нові агентства. Відповідно до цього закону Комісія цивільної служби припинила своє існування, а її функції були поділені між Бюро з управління персоналом і Радою із захисту системи заслуг. Головне завдання Ради - захист службовців від зловживань і невинуватих кадрових дій. Вона заслуховує і приймає рішення щодо скарг службовців і в разі потреби видає наказ про виховні та дисциплінарні заходи щодо державного службовця чи установи. На практиці її повноваження зводяться до забезпечення дотримання законів цивільної служби у сфері зайнятості, звільнення і проходження служби відповідно до принципів "системи досягнень". Схожою є діяльність - створених у 1978 р. Федеральної ради з управління трудовими відносинами та Комісії з рівних можливостей зайнятості, які взяли на себе функції контролю за дотриманням Закону про цивільні права, стимулюючи федеральний уряд до розслідування скарг, пов'язаних із випадками дискримінації на робочому місці.

На Бюро з управління персоналом були покладені завдання забезпечувати централізацію та координацію кадрової роботи в апараті адміністративно-державного управління. До компетенції Бюро входять: призначення службовців на посади та їх просування по службі, оцінка їхньої роботи, підвищення кваліфікації, заохочення і покарання, вироблення рекомендацій щодо удосконалення кадрової роботи [49].

Закон про реформу цивільної служби в США вніс свої корективи в загальноприйнятту систему оцінки роботи державного службовця. До його прийняття ця процедура зводилася до трьох основних видів оцінювання: відмінне, задовільне і незадовільне. Після його ухвалення в кожному відомстві з'явилася своя система оцінки державних службовців, які безпосередньо долучаються до розробки основних критеріїв. Визначальною в оцінюванні стала "система досягнень", яка слугує підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, зниження, затримку на колишній посаді чи переміщення державного службовця в іншу установу.

Відповідно до запровадженої "системи досягнень" особливого значення набули процедури періодичного (як правило, раз на рік) контролю роботи державного службовця, що стало інструментом кадрової політики в системі адміністративно-державного управління. Ця система підтвердила свою дієвість, насамперед на прикладі оцінки роботи державних службовців середніх та початкових категорій. Потрапляючи в ситуацію постійного оцінювання власної роботи, державний службовець демонструє стійкий інтерес до роботи та власний професійний розвиток. А це, у свою чергу, забезпечує його кар'єрне зростання. Відносно державних службовців вищих категорій на додаток до "системи досягнень" застосовується система звань, яка сприяє максимальному підвищенню продуктивності праці.

В процесі реформування державної служби критичні зауваження виникли щодо процедури звільнення, яка значно спростилася після прийняття закону 1978 р. Положеннями закону визначено можливість звільнення державного службовця із посади за умови, якщо такі дії бу-

дуть виправдані потребами в забезпеченні національної безпеки США. Єдиним обов'язком адміністрації є завчасне вручення повідомлення про звільнення.

Під час реформи державної служби 1978 р. суттєвих змін зазнала процедура призначення адміністраторів, яку було затверджено як юридичний інститут. Систему звань (чи систему призначень адміністраторів) ввів президент Л.Джонсон наприкінці 1960-х рр. Він надав вищим адміністративним чиновникам (категорії 16-18) особливий юридичний статус, за яким будь-яка посадова особа вищої категорії може вільно переходити з однієї посади на іншу у будь-якій установі. Політичне керівництво, маючи у своєму розпорядженні весь "вищий корпус", може проводити відбір кадрів на власний розсуд. За задумом Л.Джонсона, так процедура мала наближити вищих адміністраторів до політичного керівництва.

На сучасному етапі в США служба вищих адміністраторів являє собою закритий корпус чиновників, який формується не тільки із службовців 16-18-ї категорій, а й частково з осіб, які займають "патронажні" посади. Однією з характерних ознак цієї служби є встановлення особливих матеріальних стимулів: високої заробітної плати, преміальної системи, а також створення більш широких можливостей для кар'єри. Підтримуючи таку модель, представники влади намагаються створити групу найбільш лояльних до їхнього політичного курсу державних службовців, які будуть послідовно підтримувати основні напрями роботи адміністрації.

Іншим нововведенням у системі державного управління Закону про реформу державної служби стало запровадження етичного кодексу державної служби [50]. Відповідно до положень етичного кодексу державний службовець повинен:

- демонструвати прихильність вищим моральним принципам і високу лояльність до своєї країни, повагу до індивіда, групи людей чи організації;
- захищати Конституцію, закони і постанови США і всіх урядових органів країни і не порушувати їх та не ухилятися від їх виконання;
- виконувати в повному обсязі денну роботу за повноцінну денну оплату, докладати максимальних фізичних та розумових зусиль для виконання своїх обов'язків;
- знаходити і використовувати найефективніші та економні способи виконання завдань;
- ніколи не дискримінувати несправедливо одних, надаючи іншим особливі блага та привілеї за винагороду чи без неї; ніколи не надавати собі і членам своєї родини ніяких благ чи переваг за обставин, що можуть бути створені певними людьми для впливу на виконання державних обов'язків;
- не давати особистих обіцянок, пов'язаних з службовими обов'язками, оскільки державний службовець не має свого особистого слова, що могло б бути пов'язане з громадським обов'язком;
- не використовувати ніякої інформації, отриманої конфіденційно під час виконання службових обов'язків як засобу отримання особистої вигоди;
- не бути залученим ні в який бізнес з урядом ні прямо, ні опосередковано, оскільки це несумісно зі свідомим виконанням службових обов'язків;
- викривати корупцію скрізь, де вона виявляється;
- дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна служба - це акт довіри між ним та його спільнотою.

Загальнолюдські гуманістичні ідеали, закладені в "кодексу етики", спонукають державних службовців всіх рівнів діяти в рамках закону на благо своєї спільноти та держави, дотримуючись високих моральних принципів.

Завершальним етапом реформування системи державного управління стало прийняття в 1993 р. Урядового акту про дії та результати. Відповідно до цього документа державні інституції, бюджет яких перевищує 20 млн доларів, повинні звітувати про свою діяльність перед громадськістю шляхом підготовки стратегічних планів діяльності на 5 років. Критерієм оцінювання має виступати оцінка результатів та потенційних наслідків, а не представлення основних цілей та намірів роботи. Метою таких заходів є запровадження певної системи контролю над витратами державних інституцій, аналіз програм та проектів, на які припадає найбільша частина фінансування. Ця процедура також покликана сприяти ефективності роботи державних інституцій. Вона має покращувати їх взаємодію із громадянами, що виступають основними платниками податків, за рахунок яких підтримується робота органів державної влади [51].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Для розуміння сутності "влади" особливе значення має аналіз механізмів, способів та форм її організації, а також практичної реалізації в конкретних умовах того чи іншого суспільства або держави. Та політика, яку проводить у суспільстві політична еліта, визначає характер влади і водночас структуру та форми, в яких вона здійснюється. Виходячи з існуючого балансу взаємодії між основними гравцями політичного процесу та враховуючи існуючу практику державного управління, США належить до однієї із найбільш політично стабільних країн світу.

Стабільність політичної системи США стала результатом чіткого розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Система стримувань та противаг, початково затверджена в основному законі США, була взята за основу Конституції України. Однак юридично зафіксований баланс у розподілі повноважень у багатьох випадках має формальний характер і не завжди підтверджується практикою політичного життя України. Причиною цього є недостатній авторитет ідеї верховенства права в Україні порівняно із американською моделлю, де верховенство закону та повага до нього є основоположними принципами політичного життя. Незважаючи на те, що Конституція США складається лише із преамбули та семи статей, цей документ є "основним законом країни". Таке положення гарантує верховенство федеральної Конституції над конституціями чи законами, ухваленими парламентом чи законодавчими органами окремих штатів. На випадок, якщо юридичний документ суперечить федеральній Конституції, він автоматично втрачає свою силу. Незалежні рішення Верховного суду США, винесені за останні два сторіччя, підтверджують та закріплюють доктрину верховенства федеральної Конституції.

Ефективність системи державного управління на федеральному рівні гарантується також політикою розподілу повноважень на адміністративно-територіальному рівні: між центром та регіонами. В США законодавчо визнаний незалежний статус штатів, кожен із яких має свою конституцію, систему органів влади та управління з відповідними повноваженнями. Аналізуючи досвід США у сфері організації державного управління на адміністративно-територіальному рівні, доцільною видається можливість передачі областям, районам та громадам в Україні більше компетенції в процесі реалізації ними внутрішньої політики. Суворі податкова та бюджетна централізація виступають однією із стримувальних сил у забезпеченні розвитку регіонів нашої держави.

Для України становить інтерес також американський досвід в організації державної служби та процес її реформування. За основу реформ у державному секторі США взята концепція модернізації управлінського потенціалу й створення професійного апарату державних службовців, які можуть проявляти ініціативу та нести персональну відповідальність за ухвалені ними рішення. Відповідно до існуючих положень влада посадових осіб є обмеженою та має здійснюватися відповідно до Конституції та інших нормативно-правових актів. Процедура обрання посадових осіб є відкритою для громадськості та проходить у чітко визначені строки. Призначені посадові особи повинні виконувати покладені на них завдання і можуть бути усунені з посади в тому разі, якщо їхня діяльність буде визнана незадовільною. З метою підвищення ефективності державної служби в Україні доцільним є запровадження "системи досягнень" при оцінці роботи державних службовців, яка в США слугує підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, зниження, затримку на колишній посаді чи переміщення державного службовця в іншу установу. На додаток до цього підвищенню ефективності державного кадрового апарату в Україні сприятиме розширення спектру інституцій системи професійного навчання державних службовців.

Список використаних джерел

1. http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/country_profiles/1217752.stm
2. <http://www.infoplease.com/ipa/A0763098.html>
3. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>

4. <http://www.usconstitution.net/const.html>
5. <http://www.cftech.com/BrainBank/SPECIALREPORTS/impeachment.html>
6. http://www.usa.gov/Agencies/State_and_Territories.shtml
7. <http://usgovinfo.about.com/od/rightsandfreedom/a/federalism.htm>
8. <http://countrystudies.us/united-states/government-6.htm>
9. <http://nebraskalegislature.gov/bills/intro.php>
10. http://www.nyc.gov/portal/site/nycgov/menuitem.11e59e7c7e27_3207a62fa24601c789a0/
11. http://www.citymayors.com/usa/usa_locgov.html
12. http://www.usatoday.com/money/economy/employment/2010-07-06-jobs06_ST_N.htm
13. http://www.ehow.com/list_6678176_types-local-government-united-states.html
14. http://americanhistory.about.com/od/usconstitution/a/checks_balances.htm
15. <http://www.politics1.com/parties.htm>
16. <http://www.house.gov/representatives/>
17. http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm
18. About America - How the United States is Governed. - Herndon, Virginia: Braddock Communications. - 37 p.
19. <http://www.usconstitution.net/const.html#Am10>
20. http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teasers/committees_home.htm
21. <http://www.house.gov/committees/>
22. http://wps.prenhall.com/hss_burns_government_20/0,7223,567335-00.html
23. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2236285.stm>
24. <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/faq.html>
25. <http://www.thefreelibrary.com/How+we+elect+a+President%3A+in+the+U.S.,+a+candidate+can+become...-a0110263921>
26. <http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch>
27. http://wps.ablongman.com/long_edwards_ga_12/33/8517/2180481_cw/content/index.html
28. <http://www.wisc-online.com/objects/ViewObject.aspx?ID=cas2802>
29. http://usgovinfo.about.com/od/thepresidentandcabinet/a/about_potus.htm
30. http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Vice_President.htm
31. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc>
32. <http://www.usa.gov/Agencies.shtml>
33. <http://www.uscourts.gov/FederalCourts.aspx>
34. <http://www.supremecourt.gov/about/briefoverview.aspx>
35. http://www.uscourts.gov/FederalCourts/UnderstandingtheFederal_Courts/CourtofAppeals.aspx
36. <http://www.questia.com/googleScholar.qst?docId=5006719961>
37. http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/01.php
38. http://www.opm.gov/biographyofanideal/PU_CSreform.htm
39. Шамраєва В. М. Функціонування державної служби в США / В. М. Шамраєва. - <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/5/04.pdf>
40. http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1266_page_114.html
41. http://www.naspaa.org/about_naspaa/about/about.asp
42. <http://compassioninpolitics.wordpress.com/2009/04/07/best-masters-programs-in-public-administration-mpa/>
43. http://graduateschool.edu/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=281

44. <https://www.leadership.opm.gov/Locations/FEI/index.aspx>
45. http://www.graduateschool.edu/documents/GSUSA_2011%20Academic%20Programs%20Catalog%204.15.11.pdf
46. <http://www.icma.org/en/icma/members>
47. <http://www.napawash.org/about/>
48. Michael Lennon and Gary Berg-Cross: Toward a high performing. Open government. - The Public Manager. - 2010. - P. 33-36.
49. <http://www.opm.gov/gpra/opmgpra/>
50. http://www.opm.gov/biographyofanideal/PU_CSreform.htm
51. <http://www.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=gao&docid=f:gg96118.txt.pdf>

Корисні посилання: інституції центральних органів влади

Виконавчі:

Department of Agriculture. - Режим доступу : <http://www.usda.gov>
Department of Commerce. - Режим доступу : <http://www.commerce.gov>
Department of Defense. - Режим доступу : <http://www.defenselink.mil>
Department of Education. - Режим доступу : <http://www.ed.gov>
Department of Energy. - Режим доступу : <http://www.energy.gov>
Department of Health and Human Services. - Режим доступу : <http://www.hhs.gov>
Department of Homeland Security. - Режим доступу : <http://www.dhs.gov>
Department of Housing and Urban Development. - Режим доступу : <http://www.hud.gov>
Department of the Interior. - Режим доступу : <http://www.doi.gov>
Department of Justice. - Режим доступу : <http://www.usdoj.gov>
Department of Labor. - Режим доступу : <http://www.dol.gov>
Department of State. - Режим доступу : <http://www.state.gov>
Department of Transportation. - Режим доступу : <http://www.dot.gov>
Department of the Treasury. - Режим доступу : <http://www.treasury.gov>
Department of Veterans Affairs. - Режим доступу : <http://www.va.gov>
The White House. - Режим доступу : <http://www.whitehouse.gov/>

Судові:

The United States Courts. - Режим доступу : <http://www.uscourts.gov/>
The Supreme Court of the United States. - Режим доступу : <http://www.supremecourt.gov/>

Законодавчі:

The United States House of Representatives. - Режим доступу : <http://www.house.gov/>
The United States Senate. - Режим доступу : <http://www.senate.gov/>

ТУРЕЦЬКА РЕСПУБЛІКА



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. Глава держави і державне управління
 - 5.2. Уряд і державне управління; міністерства (відомства)
 6. Судова влада в системі державного управління
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 - 9.1. Центри TODAIE
 - 9.2. Наукові дослідження та гранти
 10. Основні тенденції до модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Назва держави: Турецька Республіка.

Столиця: Анкара (4,771 млн жителів з передмістями (2010)).

Великі міста: Стамбул (понад 10 млн жителів), Ізмір (Смірна), Бурса.

Загальна площа: 780,580 км².

Держави, з якими межує Турецька Республіка: Сирія, Іран, Ірак, Вірменія, Грузія, Болгарія, Греція, Азербайджан.

Природні ресурси: сільськогосподарські угіддя, водні ресурси (іригація і електроенергія), кам'яне вугілля.

Населення: 69,661 млн осіб (2005); 72,500 млн (2009); 73,723 млн (2010).

Міське населення: 71%.

Щорічний приріст населення: 1,1%.

Щільність населення: 95,5 осіб/км².

Тривалість життя: чоловіки – 70 років, жінки – 75 років.

Дитяча смертність: 41/1000.

Основні етнічні групи: 80% – турки, 17% – курди, 3% – араби, вірмени, греки, євреї і т.ін.

Державна мова: турецька.

Релігії: 90% – мусульмани-суніти.

Туреччина – єдина з усіх мусульманських країн, що має світську демократичну систему державного управління. За державним устроєм Туреччина – унітарна держава зі змішаною формою правління (у ньому поєднуються елементи як парламентської, так і президентської республіки) [1-10].

З 1961 р. і до приходу до влади військових у 1980 р. на політичній сцені Туреччини домінували Народно-республіканська партія (НРП) і Партія справедливості (ПС). НРП була заснована в 1923 р. Мустафою Кемалем. Вона перебувала при владі в Туреччині до 1950 р. і твердо дотримувалася політики секуляризму та державного контролю над економікою. Партія справедливості складалася в основному з колишніх членів Демократичної партії, яка перебувала при владі з 1950 по 1960 р. Обидві ці партії мали приблизно однаковий вплив, а більшість сформованих ними урядів були коаліційними.

Військовий режим, який прийшов до влади в 1980 р., заборонив усі політичні партії і наклав заборону на участь їхніх лідерів і колишніх депутатів парламенту в будь-якій політичній діяльності. В 1983 р., під час підготовки до листопадових виборів у Великі національні збори, було дозволено створити три нові партії. Однак військові зберегли контроль над виборами. З виборчої кампанії були виключені авторитетні ліва Соціал-демократична партія (СОДЕП) і права Партія вірного (правильного) шляху (ПВШ) під тим приводом, що вони фактично виступили спадкоємцями заборонених Народно-республіканської партії і Партії справедливості.

У результаті на парламентських виборах 1983 р. суперничали лише три партії: Націонал-демократична партія (НДП), що заручилася підтримкою військових, помірно ліва Народницька партія (НП) і консервативна, орієнтована на приватне підприємництво Партія батьківщини (ПБ). За підсумками голосування НДП виявилася на третьому місці, а абсолютну більшість місць у Великих національних зборах отримала ПБ. Її лідер Тургут Озал, економіст, який перебував на посаді заступника прем'єр-міністра з економіки протягом першого 21 місяця правління військових, очолив у грудні 1983 р. новий уряд країни.

Місцеві вибори, проведені в 1984 р., в яких брали участь також СОДЕП і ПВП, продемонстрували відносно посилення впливу основних партій. ПБ підтвердила свій статус провідної політичної сили в Туреччині, істотно відірвавшись від СОДЕП. Навпаки, ПВШ, НП і НДП виступили не дуже вдало. На місцевих виборах 1989 р. переконливу перемогу здобули Соціал-демократична народницька партія (СДНП), створена в 1985 р. у результаті злиття СОДЕП і НП, та ПВШ.

У 1989 р. пост президента зайняв Тургут Озал. На виборах у Великі національні збори в 1991 р. ПБ втратила свої позиції. В результаті було сформовано коаліційний уряд з представників ПВШ і СДНП, а прем'єр-міністром став лідер ПВШ Сулейман Демірель, який після смерті Озала в квітні 1993 р. був обраний президентом. Його наступником у Партії вірного шляху стала Тансу Чиллер – перша жінка прем'єр-міністр країни.

На виборах у грудні 1995 р. відносна більшість місць у Великих національних зборах отримала проісламська Партія благоденства. Прагнучи запобігти її приходу до влади, Чиллер об'єдналася у блок з Партією батьківщини, погодившись на ротацію посади прем'єр-міністра з керівником цієї партії Месут Йилмазом.

Однак тертя між двома лідерами і звинувачення в корупції, висунуті проти Тансу Чиллер, незабаром призвели до падіння уряду. До червня виникла нова коаліція між Партією вірного шляху і Партією благоденства, а прем'єр-міністром став глава останньої Неджметтін Ербакан. Після його відставки під тиском секуляристськи налаштованих військових уряд, до якого, крім членів Партії батьківщини, увійшли представники ще двох невеликих партій, знову очолив Йилмаз.

Найбільш значними політичними партіями країни в 1999 р. були консервативні – Партія батьківщини (13,2% голосів на парламентських виборах 1999 р.) і Партія вірного шляху (12% голосів); соціал-демократичні – Народно-республіканська партія (8,9% голосів) і Демократична ліва партія (22,1% голосів), клерикальна Партія чесноти (15,5% голосів, влітку 2001 р. розділилася на Партію щастя і Партію справедливості і розвитку (ПСР)) і ультраправа Партія націоналістичного руху (18,1% голосів).

На виборах, які відбулися 3 листопада 2002 р., переконливу перемогу здобула Партія справедливості і розвитку (Adalet ve Kalkinma Partisi) – 34,276% голосів. Друге місце зайняла Народно-республіканська партія (Cumhuriyet Halk Partisi) з 19,399% голосів виборців. Решта партій не змогла подолати 10%-й бар'єр і потрапити у ВНЗТ. Таким чином, новий уряд було сформовано ПСР.

Вибори 2007 р. підтвердили лідерство Партії справедливості і розвитку. На парламентських виборах, що відбулися 22 липня 2007 р., ПСР набрала 46,6% голосів і отримала 341 місце в парламенті. Через те, що була застосована нова система розподілу місць між партіями, ПСР отримала менше місць, ніж у парламенті минулого скликання, хоча набрала на 10% голосів більше.

Партія справедливості і розвитку позиціонує себе як помірно консервативна партія, орієнтована на західні цінності, такі як ринкова економіка, на політичні та економічні реформи та вступ до Європейського Союзу.

У програмі ПСР заявлено про намір забезпечити “об'єднання ісламу з демократією”, про підтримку партією “демократичної світської соціально-правової держави”, яка “залишається нейтральною щодо релігійних вірувань і філософських поглядів”. При цьому партія розуміє світськість як “фундамент релігійної свободи та свободи совісті”. Розділ програми партії “Економіка” починається з викладу концепції економічного розвитку, зокрема з проголошення економічної місії ПСР, яка визначається як “підвищення добробуту і благополуччя народу”. “Туреччина має величезний потенціал для економічного розвитку, розпоряджаючись молодим і динамічним населенням, багатими природними ресурсами, людьми з підприємницьким духом, маючи на своїй території історичні пам'ятники і природні визначні пам'ятки, а також володіє особливим геостратегічним становищем” – йшлося у програмі. Далі зазначалося, що ПСР буде проводити “стратегію тривалого та сталого економічного зростання” з тим, щоб мобілізувати унікальний потенціал країни. Як тактичні завдання в економіці визначалися усунення всіх перешкод на шляху розвитку, недопущення марнотратства, підвищення ефективності у всіх сферах, мобілізація виробництва.

Партії доводиться докладати зусиль на боротьбу з іміджем ісламістів, який створюють партії її політичні опоненти. ПСР часто звинувачують в ісламізмі і відході від принципів світської держави, закладених Атаатюрком. Зокрема, в 2007 р. був прийнятий закон, що дозволяє носіння хіджабу в університетах. Після цього Генеральний прокурор Туреччини Абдурахман Ялчинка подав до Конституційного суду Туреччини позов про заборону ПСР. У липні 2008 р. позов був відхилений за більшістю пунктів, хоча на партію було накладено грошовий штраф.

За час правління ПСР Туреччина пережила період економічного зростання і подолати багаторічну гіперінфляцію. “Економіст” назвав правління ПСР найуспішнішим за останні 50 років. У січні 2005 р. Партія справедливості і розвитку отримала статус спостерігача в Європейській народній партії – найбільшій партії Європейського Союзу. Цей статус може бути змінений на статус партії-члена, якщо Туреччина стане членом ЄС [11-15].

Спадщина великих цивілізацій минулого, які залишили на карті Туреччини найцінніші пам'ятки культури, є сьогодні національним багатством країни і служить великим стимулом

для розвитку туризму. Туризм є ключовою галуззю; за рахунок іноземного туризму в цей час практично повністю покривається дефіцит бюджету Туреччини.

Багато соціально-економічних проблем Туреччини тісно пов'язані з швидким зростанням її населення. Динаміка вражає: в 1940 р. населення Туреччини становило 17,8 млн осіб, в 1980 р. – 44,4 млн осіб, а в 2010 р. досягло 75,0 млн осіб.

При рівні безробіття, що досягає в Туреччині 15% від чисельності працездатного населення, необхідні заходи влади щодо сталого збільшення кількості робочих місць як у країні, так і в рамках чорноморського спільного ринку.

Крім того, дедалі більша значущість трансформації економіки знань, об'єднана з пріоритетами, пов'язаними з майбутнім членством Туреччини в ЄС, вимагали реалізації в країні нової економічної програми розвитку. Ця програма передбачає забезпечити протягом 2001-2010 рр.:

- стійкі рамки макроекономічної політики;
- структурні реформи;
- створення незалежного центрального банку;
- реформи фінансового сектору;
- введення режиму плаваючого валютного курсу;
- поліпшення інвестиційного клімату.

Саме необхідність успішної реалізації такої економічної програми та вимоги вступу до ЄС послужили імпульсом наступних глибоких структурних трансформацій в економіці Туреччини.

Географічне положення Туреччини на перехресті між Європою та Азією приваблює багатьох зарубіжних інвесторів у динамічну турецьку економіку. Якщо у 2002 р. прямі іноземні інвестиції в Туреччині становили 1,037 млрд дол., то в 2010 р. – 7,5 млрд дол., а в 2011 р. – 8,5 млрд дол. Це свідчить про зростання інтернаціоналізації турецьких компаній, подальше проникнення іноземного капіталу в турецький бізнес. Одним з важливих каналів надходження прямих іноземних інвестицій в Туреччину є діяльність 258 промислових зон, половина з яких у 2009 р. функціонували повністю, а інші перебували на стадії становлення.

Кластеризація відіграє все більшу роль у реалізації стратегії створення конкурентної економіки Туреччини. Хоча поняття “кластер” не є новим для Туреччини, вже діючі в країні кластери поки не стали досить конкурентними і ефективними, як це можна було очікувати. Проте автомобільний кластер в Бурсі є яскравим прикладом кластера, що вже функціонує, з хорошою організаційною інфраструктурою.

Сьогодні ЄС фінансує реалізацію в Туреччині двох проектів з кластеризації, в тому числі проект розвитку моделювання одягу і текстильної індустрії, а також проект з розробки національної політики кластеризації. У рамках першого проекту Академія Моді, Консультаційний Центр текстилю і готового одягу, а також “R & D” Центр готового одягу повинні будуть об'єднатися в створюваний у Стамбулі “Парк Текстильного Дизайну”. За другим проектом Міністерство зовнішньої торгівлі Туреччини має підготувати план кластеризації економіки країни, а також так звану “Білу Книгу”, або Національну стратегію розвитку кластерів. Крім того, проектом передбачається ідентифікація 10 пілотних кластерів (включаючи кластер програмних продуктів в Анкарі, кластер органічного землеробства в Ізмірі, а також кластери домашнього облаштування в Денізлісі і Усакові).

Шляхом реалізації цих проектів очікується, що уряд вживатиме заходів щодо роз'яснення кластерної концепції бізнесу, створить умови для розширення кооперації “влада – приватний бізнес – університети”, а також не допустить виникнення суперечностей між кластерами, що функціонують, і новою прогресивною системою, впроваджуваною в країні з 2009 р. в різних секторах і різних регіонах Туреччини.

Таким чином, якщо раніше Туреччина була відома своєю нестабільністю і катаклізмами, то тепер її економіка є багатообіцяючою завдяки середньому класу з міцними позиціями, чітким основам ведення бізнесу і перспективним інноваційним кластерам [16].

У ст. 60 Конституції Турецької Республіки записано: “Кожен громадянин має право на соціальне забезпечення. Держава вживає необхідних заходів щодо того, щоб добитися цього, і створює відповідні організації”. На основі ст. 60 в країні було створено три основних відомства, які займаються питаннями соціального забезпечення. Це – управління соціального страхування (ССК), в завдання якого входить соціальне забезпечення працівників, пенсійне управ-

ління, покликане надавати соціальні гарантії представникам державного сектору (Емеклі Сандиги), а також організація Баг-Кур, що вирішує питання соціального забезпечення ремісників, торговців та інших представників вільних професій. Існують і приватні організації, що вирішують проблеми соціального забезпечення співробітників банківських, страхових та інших компаній, торговельних і промислових палат (інвалідність, вихід на пенсію, смерть тощо).

Три основні організації – Емеклі Сандиги, ССК і Баг-Кур – взяли на себе відповідальність держави за соцзабезпечення. За даними на кінець 2005 р., 91,2% населення країни були охоплені програмами соціального страхування. Система соціального забезпечення (Емеклі Сандиги, ССК і Баг-Кур) у цілому поширювалася на 72844000 осіб (за даними того ж року). З них 13370314 мали активні страхові поліси у відомствах соціального забезпечення, 7406679 осіб отримували щомісячну допомогу, а 45680677 були членами сімей застрахованих.

На основі Закону про соціальне забезпечення (закон № 4447 від 25 серпня 1999 р.) у соціальній сфері було здійснено низку докорінних перетворень. Було прискорено вирішення фінансових проблем відомств соціального забезпечення та розпочато роботи, які створять основу для її реформування. Так, вік виходу на пенсію для жінок, які тільки почали користуватися послугами таких відомств соціального забезпечення, як ССК, Баг-Кур і Емеклі Сандиги, був визначений у 58 років, а для чоловіків – 60. Було узаконено страхування по безробіттю.

13 квітня 2006 р. парламентом Туреччини був прийнятий Закон про створення установи із соціального забезпечення, суть якого полягала в реформуванні соціальної сфери та поступовій підготовці до об'єднання трьох установ соціального забезпечення в єдину структуру. Позика, видана Туреччині Міжнародним валютним фондом (МВФ), забезпечила країну додатковими коштами для впровадження і забезпечення ефективної роботи програми реформування. Програма реформ передбачала, зокрема, такі заходи:

- уведення єдиних норм і стандартів трудової діяльності для робітників, держслужбовців та осіб, які працюють не за наймом;
- поступове збільшення пенсійного віку до 65 років;
- зменшення коефіцієнта накопичення до 2%;
- валоризація колишніх заробітків шляхом множення на коефіцієнт споживчих цін + 30% від реального зростання ВВП;
- індексація пенсій з урахуванням коефіцієнта споживчих цін;
- загальне медичне страхування;
- нова схема медичного страхування для малозабезпечених;
- введення спільних платежів за вторинну і третинну медичну допомогу.

1 жовтня 2008 р. набув чинності новий Закон про соціальний захист у Туреччині (Yeni sosyal guvenlik kanunu). Після тривалої підготовчої роботи були об'єднані три державні системи (Emekli Sandığı, SSK, Bagkur) в одну, які стали називатися “Sosyal Guvenlik Kurumu”.

З 1 жовтня 2008 р. вступили в дію такі положення:

1. Будь-яка людина, не застрахована державною системою (і, відповідно, не має права на лікування у державних лікарнях та отримання пенсії), має право почати платити внески за власним бажанням. Внески становлять 32% від обраної суми (ця сума може варіюватися від мінімальної до суми, в 6,5 раза більшої від мінімальної, і на сьогодні варіюється від 6,81 до 44,28 одиниць на день).

2. Жінки, які почали виплачувати внески після 30 квітня 2008 р., вийдуть на пенсію в 58 років, а чоловіки – в 60. Вік виходу на пенсію не зміниться до 2036 р. Після 2036 р. відбуватиметься поступове збільшення віку, яке приведе до зрівнювання жінок і чоловіків, оскільки після 2048 р. вік виходу на пенсію буде 65 років, однаковий для всіх.

3. Діти, які досягли 18 років і ніде не навчаються, не мають права отримувати медичну допомогу в державних лікарнях на підставі страхування батьків. Однак батьки мають право, виплачуючи внески пропорційно до зарплати або пенсії (від 25,55 до 153,29 нових турецьких лір на місяць), дозволити незаміжнім і непрацюючим дочкам користуватися державною страховкою. Безробітні батьки мають право надати можливість лікуватися в державних лікарнях дочкам, які досягли 18 років, ніде не працюють і не навчаються, а також незаміжнім, не виплачуючи жодних внесків.

4. Право жінок на отримання допомоги по годівлі після пологів протягом 6 місяців, яка дорівнює 1/3 мінімальної зарплати, за новим законодавством буде залежати від керівництва за місцем роботи.

5. У разі смерті працюючого право на отримання пенсії, при втраті годувальника буде реалізовано тільки тоді, якщо внески були внесені за 1800 днів.

6. У разі смерті чоловіка другий чоловік має право на отримання 75% пенсії. Якщо в сім'ї є діти до 18 років або діти навчаються в університеті до 25 років, чоловік (дружина) отримує 50%, а діти – 25% від пенсії померлого чоловіка. При цьому загальна кількість часток пенсій, які розподіляються між членами сім'ї, не може перевищувати саму пенсію. Доньки, розлучені або незаміжні, мають право отримувати 25% від пенсії померлого батька.

7. Усиновлені діти, а також діти, народжені поза шлюбом, мають рівні права з дітьми, народженими в шлюбі.

Система надання медичної допомоги також була порівняно недавно реформована. Процес підготовки реформ у країні розпочався ще в 90-х рр. ХХ ст. Перехід до активних дій стався після виборів 2003 р., коли уряд Р.Т.Ердогана почав здійснювати перетворення в усіх сферах економіки та суспільного життя. Відразу після його приходу до влади була розроблена відповідна програма і вжито таких заходів:

1) у відання міністерства охорони здоров'я (МОЗ) передані лікарні SSK і деякі інші заклади; в результаті МОЗ стало найбільшим провайдером медичної допомоги, що випереджає вищі медичні навчальні заклади (другі за значимістю);

2) об'єднання в єдине ціле Систему загального медичного страхування – кількох таких систем;

3) введення інституту сімейних лікарів (спочатку в кількох пілотних регіонах; в 2008 р. цей досвід був поширений по всій країні);

4) поліпшення доступу громадян, які не мають медичної страховки і користуються наданими державою зеленими картами, до медичної допомоги: до 2003 р. їм забезпечували тільки стаціонарне лікування; тепер вони не платять і за амбулаторне, здійснюючи лише платіж у розмірі 20% від вартості лікарських засобів;

5) надання власникам полісів SSK можливості обслуговуватися в приватних аптеках;

6) надання можливості користуватися послугами приватного сектору охорони здоров'я учасникам будь-якої із страхових схем.

Таким чином, початок ХХІ ст. ознаменований у Туреччині масштабними перетвореннями в соціальній сфері, загальним для яких є уніфікація та стандартизація форм соціальної допомоги і соціального забезпечення. В результаті практично всі громадяни країни стають охоплені соціальною системою і отримують доступ до якісних соціальних та медичних послуг [17].

2. Територіальні рівні державного управління

Конституція 1982 р. визначає адміністративну систему Туреччини як централізовану. З адміністративно-територіального погляду Туреччина ділиться на 81 ілю (провінцію). Найбільші міста (центри провінцій) з населенням понад 1 млн осіб: Стамбул, Анкара, Ізмір, Бурса, Адана, Конья, Анталія, Антакья, Газіантеп, Шанлі Урфа, Самсун.

Провінції Туреччини: Адана, Адіяман, Афьєн, Агри, Аксарай, Амасья, Анкара, Стамбул, Ардахан, Артвін, Айдин, Баликесір, Баргин, Батман, Байбурт, Біледжик, Бінгель, Бітліс, Болу, Бурдур, Бурса, Ван, Газіантеп, Гіресун, Гюмюшхане, Денізли, Діярбакир, Дюздже, Зонгулдак, Мерсін, Ігдір, Іспарта, Істанбул, Ізмір, Йозгат, Кахраманмараш, Карабюк, Караман, Карс, Кастамону, Кайсері, Кіліс, Кириккале, Киркларелі, Кіршехір, Каджаелі, Конья, Кютахья, Малатья, Маниса, Мардін, Мугла, Муш, Невшехір, Нігде, Орду, Османіє, Різе, Сакре, Самсун, Сірт, Синоп, Шанлі, Урфа, Ширнак, Сівас, Текірдаг, Токат, Трабзон, Тунджелі, Ушак, Хаккарі, Хатай, Чанаккале, Чанкири, Едірне, Елязиг, Ерзінджан, Ерзурум, Ескішехір, Ялова.

На чолі кожної провінції стоїть губернатор (валі), який призначається Радою Міністрів зі схвалення Президента. Губернатор є головним представником центрального уряду у своїй провінції і підвітний безпосередньо міністру внутрішніх справ. В основні функції валі входить проведення політичної лінії держави, виконання постанов і рішень уряду.

Конституція наділяє губернатора майже необмеженою владою в разі оголошення надзвичайного стану. Важливою функцією губернатора як представника центральної влади є нагляд за діяльністю місцевих виборних органів з метою забезпечення ефективності управління на місцевому рівні та захисту інтересів громадян. Міністр внутрішніх справ може зміщувати з

посади чиновників місцевого рівня, якщо вони перебувають під слідством або обвинувачуються у правопорушеннях, пов'язаних з їх службою.

На початку 1995 р. Туреччина була розділена на 76 провінцій (vilayetlar). Кожна провінція поділяється в середньому на 8 районів (kazalar), а кожен район, у свою чергу, – приблизно на 493 округи (bucaklar). Столиці провінцій, районні центри та всі міста з кількістю жителів понад 2 тис. мають статус муніципалітетів і управляються виборними мерами.

На рівні провінцій центральний уряд відповідальний за здійснення національних програм в галузі охорони здоров'я та соціальної допомоги, громадської діяльності, культури та освіти, сільського господарства та тваринництва, економічних питань.

Як глава виконавчої влади провінції і головний представник центрального уряду кожен губернатор організує і перевіряє діяльність інших чиновників, які відповідають за здійснення урядових програм і представляють відповідні міністерства на рівні провінції. Державні цивільні службовці очолюють місцеві установи національного уряду, що вирішують питання освіти, фінансів, охорони здоров'я та сільського господарства. У кожній провінції ці чиновники утворюють Адміністративну раду провінції (vilayet genel meclisi), яка під головуванням губернатора приймає найважливіші адміністративні рішення і в разі необхідності призначає дисциплінарні стягнення чиновникам провінції.

Губернатор також очолює Збори провінції і деякі органи, що займаються місцевою торгівлею і промисловістю. Збори провінції, що працюють у тісному співробітництві з Адміністративною радою, вибираються на 5 років і збираються щорічно для прийняття бюджету провінції і виборів членів Адміністративної комісії провінції (по одному представнику від кожного району). Адміністративна комісія також очолюється губернатором і збирається раз на тиждень для спільних консультацій. Провінційний бюджет складається з орендних платежів, платежів за послуги, штрафів і 1% частки національних податкових надходжень. У більшості провінцій головними статтями витрат є сільськогосподарські програми, будівництво іригаційних споруд і шкіл.

Кожен район має свою адміністрацію, що розміщена в районному центрі. Районна адміністрація складається з глави району (kaumakam), представників центрального уряду та Адміністративної ради району. Глави районів (понад 500 по всій Туреччині) призначаються президентом за поданням міністра внутрішніх справ. Кожен глава району підпорядковується губернатору і стежить за належним виконанням обов'язків урядовими чиновниками у своєму районі.

Глави округів (bucak mudur) призначаються міністром внутрішніх справ за поданням губернатора. Їх близько 40 тис. і вони відповідають за виконання законів у своїх сільських поселеннях. Їм допомагають чиновники, відповідальні за землекористування, статистику народжуваності і смертності, місцеві школи, пошту, телефонний і телеграфний зв'язок.

Муніципальні уряди існують у кожному провінційному і районному центрі, а також у всіх громадах з чисельністю населення понад 2 тис. осіб. Муніципальні уряди відповідальні за здійснення національних програм у галузі охорони здоров'я та соціальної допомоги, громадської діяльності, освіти та транспорту. Кожен муніципалітет (belediye) очолюється мером (belediye reisi), який обирається громадянами на 5 років. Йому допомагають заступники, директори відповідних відділів. Муніципальні ради, що також обираються на 5 років, відрізняються за кількісним складом залежно від чисельності населення муніципалітету. Муніципальні ради збираються тричі на рік і приймають рішення щодо бюджету, планів реконструкції, господарських питань, рівня податків і платежів за комунальні послуги. Різноманітні муніципальні комітети, призначувані мером і главами відділів муніципалітету зі свого складу, вирішують фінансові питання і приймають рішення з кадрових питань.

Найменшою одиницею місцевого самоврядування є села – поселення з чисельністю населення менше ніж 2 тис. осіб. Головною особою, наділеною владними повноваженнями, є староста, який обирається зборами дорослих жителів поселення. Це неформальне зібрання також може приймати рішення, що безпосередньо стосуються певного поселення, і вибирає Раду старійшин, куди входять вчителі місцевої школи і голова місцевої релігійної громади – імам. Староста спостерігає за плануванням і здійсненням комунальних проєктів та послуг, втілює в життя рішення вищестоящих органів влади, приймає делегації, стежить за дотриманням порядку, збирає податки і головує на цивільних церемоніях. Рада контролює фінанси, викупує або експропріює землю для будівництва шкіл та інших громадських будівель, приймає рішення про грошові внески громадян і трудовий

внесок у будівництво доріг та інші заходи щодо поліпшення життя в селі. Рада також розглядає суперечки між жителями і призначає покарання тим, хто завинив перед громадою.

Уряд Туреччини вважає необхідною реформу місцевого самоврядування. Пакет реформ, запропонований урядом, базується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування. Головною метою реформ є постановка місцевих органів влади на міцну фінансову основу і надання їм більшої незалежності. Згідно з планами реформи громадяни будуть платити більше за місцеві послуги, можливо, оплата за освітлення вулиць покладатиметься на місцевих жителів. Реформа також покликана спонукати великі муніципалітети і їх більш дрібних сусідів не дублювати повноваження і послуги, а розподілити їх.

31 березня 2009 р. у Туреччині відбулися вибори до рад муніципалітетів. Перемогу здобула правляча Партія справедливості і розвитку. Прем'єр-міністр Туреччини та лідер партії Тайїп Ердоган у своєму першому коментарі підсумків виборів заявив, що незадоволений їх результатами. ПСР, за попередніми даними, отримала 39,1% голосів. Однак Ердоган розраховував на більше, а саме на 45-47% голосів.

ПСР, як і раніше, має абсолютну більшість у парламенті. Але спостерігачі зазначають, що на тлі кризи (рекордний рівень безробіття в 14% і спад економічного зростання зі звичних в останні роки із 7 до 3,5%) партія Ердогана стрімко втрачає популярність і всерйоз ризикує програти на наступних парламентських виборах [7; 13; 18-22].

3. Функції держави і державне управління

Турецька Республіка була проголошена 29 жовтня 1923 р. Це відбулося після перемоги національно-визвольного руху на чолі з Мустафою Кемалем (відомим з 1934 р. як Ататюрк) у війні за незалежність з державами Антанти, які розгромили Османську імперію в Першій світовій війні, і з грецькими військами, які спробували захопити значну частину Анатолії. Конституція 1924 р. проголошувала, що "суверенітет належить народу" і створювала таку структуру управління, при якій майже вся влада була зосереджена в руках однопалатного законодавчого органу – Великих національних зборів.

Депутати Великих національних зборів отримували від електорату повноваження на чотирирічний період і самі на той самий строк обирали президента, який як глава держави, у свою чергу, призначав прем'єр-міністра і уряд. Конституція проголошувала незалежність судової системи і гарантувала права та свободи громадян. Протягом 1920-х рр. був розроблений новий судовий документ.

Кемаль залишався президентом аж до своєї смерті в 1938 р., а НРП продовжувала керувати країною до 1950 р., поки не зазнала на виборах поразки від Демократичної партії (ДП). 27 травня 1960 р. уряд було повалено армією під тим приводом, що вона правила з 1950 по 1960 р. ДП зловживала владою. Для реорганізації кабінету міністрів і політичної системи Туреччини був створений Комітет національної єдності, що складався з 38 членів на чолі з Джемалем Гюрседем.

Нова Конституція, схвалена на всенародному референдумі 9 липня 1961 р., містила кілька важливих поправок. Були розширені основні права і свободи громадян, включаючи свободу переконань, друку і публічних виступів і гарантії рівності для немусульман. Парламент тепер складався з двох палат: Сенату і Національної палати, яка може подолати вето Сенату 2/3 депутатських мандатів. Президент обирався терміном на 7 років 2/3 голосів обох палат; після обрання він був зобов'язаний покинути лави своєї партії і залишатися поза політикою.

У 1971 р. військові знову втрутилися в політику, сподіваючись придушити суспільне невдоволення. В Конституцію 1961 р. були внесені поправки, що обмежували політичні свободи і права громадян. Було введено надзвичайний стан, який діяв до жовтня 1973 р. Однак широкі народні хвилювання і параліч уряду призвели у вересні 1980 р. до нового військового перевороту і чергового оголошення надзвичайного стану.

Військовий режим сформував для розробки проекту нової конституції в 1981 р. Консультативні збори, які у вересні 1982 р. схвалили нову конституцію. Конституція вступила в дію після її прийняття на загальнонародному референдумі в листопаді 1982 р.

Конституція 1982 р. містила довгий перелік громадянських і політичних прав, які могли бути обмежені в разі необхідності захисту "національної безпеки", "єдності держави" і "суспільної моральності". Уряду надавалось право вводити надзвичайний або облоговий (військовий) стан. Конституція передбачала всенародні вибори однопалатних Великих національних

зборів, яким надавалася вся повнота законодавчої влади, право призначати прем'єр-міністра і формувати Раду міністрів, відповідальну перед парламентом, а також створювати Конституційний суд. Президенту, який обирається Великими національними зборами строком на 7 років, надавалися великі повноваження з виконавчої лінії і право вето на законодавчі акти. При цьому “тимчасовими постановами” планувалося, що глава військового режиму генерал Кенан Еврен стає президентом на перший семирічний термін після набуття чинності конституцією.

Таким чином, сучасна Турецька Республіка – унітарна держава зі змішаною формою правління (з елементами як парламентської, так і президентської республіки).

Згідно з чинною Конституцією Турецької Республіки, “влада беззастережно належить нації”. Народ здійснює владу безпосередньо, шляхом виборів, а через повноважні органи влади – опосередковано. Останні в Туреччині представлені законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Законодавча влада належить вищому органу влади – Великим національним зборам Туреччини (ВНЗТ) і не може бути нікому передана. Виконавча влада представлена президентом країни і урядом, судова – незалежними судами.

Туреччина є соціальною, демократичною, правовою державою, в якій принцип поділу влади закріплений конституційно. Законодавчий контроль над виконанням цього принципу покладено на Конституційний суд. Безпосереднє ж його втілення в життя контролюють адміністративні судові інстанції.

За Конституцією, Туреччина є республікою. Вона є демократичною, світською, соціально-правовою державою, вірною принципам та націоналізму Ататюрка, в якій поважаються права людини. Демократія, передбачена Конституцією, є представницькою. Ніхто не має права використовувати повноваження держави, що не базуються на Конституції.

Основоположними принципами державного устрою Туреччини є модель “унітарна держава” і принцип “один народ”: народ “один”, країна “єдина”, держава “одна”.

Лаїцизм – основа державного устрою Туреччини. Він не допускає ні часткового, ні повного створення соціальної, економічної, політичної та правової основ держави на релігійних засадах. Ніхто не має права використовувати релігійні почуття громадян і релігійні цінності для досягнення політичних чи корисливих цілей і для посилення свого впливу.

У Туреччині діє сучасний принцип “соціальна держава”, введений для того, щоб доповнити традиційне поняття правової держави. Він визнає за державою право на захист соціально незахищених громадян від соціально сильних, забезпечення соціальної справедливості та захист соціальних гарантій [7; 20; 23-25].

Функціям управління присвячені такі статті Конституції Турецької Республіки:

Стаття 123. Адміністративне управління є єдиним цілим.

Організація та функції управління базуються на принципах централізації та місцевого самоврядування.

Громадські юридичні особи встановлюються лише законом або на основі повноважень, у прямій формі представлених законом.

Стаття 124. Головне міністерство, міністерства та громадські юридичні особи можуть видавати підзаконні акти, щоб гарантувати застосування законів та інструкцій, що стосуються їх специфічних сфер дії за умови, що вони не суперечать цим законам та інструкціям.

Закон встановлює, які підзаконні акти повинні бути видані в офіційному віснику [26].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Турецька Конституція була розроблена турецькими військовими, прийнята на референдумі 7 листопада 1982 р., а набула чинності 9 листопада 1982 р. Третя конституція Туреччини з моменту проголошення республіки в 1923 р. була прийнята після чергового військового перевороту з метою посилення президентської влади в країні.

Конституція складається з преамбули та 7 частин, розділених на 177 статей. Вона закріплює світський характер турецької держави і встановлює, що “священні релігійні почуття жодним чином не повинні впливати на державні справи і політику”. Конституція містить заборону на скасування законів, “спрямованих на досягнення турецьким суспільством рівня сучасної цивілізації”, зокрема тих, що забороняють носіння мусульманками хусток у держустановах, ліквідує дervішські ордени і скасовують ряд титулів.

Конституційний нагляд у країні здійснює Конституційний суд. Поправки приймаються парламентом (3/5 голосів) після двох обговорень. Якщо прийняті поправки відхиляються президентом і після повторного розгляду знову приймаються парламентом, президент може винести їх на референдум. Турецька конституція змінювалася неодноразово. У травні 2007 р. парламент проголосував за введення в країні прямих президентських виборів, після чого президент Туреччини Ахмет Недждет Сезер оголосив про проведення референдуму щодо цієї поправки.

У Конституції Туреччини є глава, присвячена правам громадянина, серед них можна виділяти як права особи, так економічні та політичні права. Під політичними правами мається на увазі участь у виборах, свобода зборів і мітингів, під економічними – такі як право власності, свобода слова, друку, під правами особи – права на свободу, особисту недоторканність.

У цілому Конституція Туреччини відповідає вимогам часу, наділяє своїх громадян широким переліком прав. Конституція Туреччини відображає шлях від ісламської держави до держави, яка проголошує свободу віросповідання і принципи демократії.

12 вересня 2010 р. в Туреччині пройшов Конституційний референдум, за підсумками якого до Конституції країни був внесений ряд змін. 58% голосуючих підтримало введення поправок, 42% висловилися проти. Курди бойкотували референдум.

Зміни були спрямовані на приведення Конституції Туреччини у відповідність зі стандартами Європейського Союзу. Прихильники членства Туреччини в ЄС сподіваються, що конституційна реформа прискорить процес прийняття.

Однак насправді референдум став вирішальним двобоєм між двома політичними елітами Туреччини – світською і релігійною, а його результати можуть стати доленосними як для самої країни і її народу, так і для регіону в цілому.

Поправки ще більше обмежують вплив армії на політичне і суспільне життя: роль військових трибуналів буде значно зменшена, а юридична недоторканність організаторів військового перевороту 1980 р. буде скасована. Крім того, кількість членів Конституційного суду Туреччини збільшиться від 11 до 17. Також постануть питання про розпуск політичних партій, права громадян на участь у профспілках та проведення страйків.

У бюлетені конституційного референдуму містяться лише два слова – “так” і “ні”. Саме навколо відповідей на запитання бюлетеня оберталися всі агітаційні заходи, які проводилися різними політичними силами.

Під гаслом “Так!” виступала правляча ПСР, керівництво якої фактично біло ініціатором референдуму. На підтримку змін до Конституції лідери партії організували потужну інформаційну кампанію, що включає мітинги, рекламу в ЗМІ та пікети на вулицях міст і сіл.

Опоненти, які виступали під гаслом “Проти”, набагато менш згуртовані. Серед них і західники-ліберали, і ліві, і націоналісти. На чолі кампанії проти зміни Конституції виступає основна опозиційна Народно-Республіканська партія (НРП), якій вдалося згуртувати навколо себе значну частину секуляристського електорату, однак внутрішні кадрові перестановки не дали змоги завоювати довіру електорату. Партія вважає, що зміни в Конституції дають змогу ПСР відійти від принципів світської держави та ісламізувати Туреччину [13; 26-32].

На сьогодні виборче право в Туреччині регулюється чинною Конституцією, прийнятою в 1982 р., а також законом про вибори від 10 червня 1983 р. Виборча система включає елементи як мажоритарної, так і пропорційної системи підрахунку голосів. Ці елементи поєднані таким чином, щоб створити найбільші переваги для великих політичних партій, що має сприяти формуванню однопартійних урядів, забезпечуючи тим самим стабільність турецької політичної системи.

Згідно з Конституцією 1982 р. вибори є вільними, прямими, рівними, таємними, одноступінчастими, загальними, з відкритим підрахунком та обліком голосів і проводяться під судовим наглядом і керівництвом (ст. 67). Турецькі громадяни, які досягли вісімнадцятирічного віку, мають право обирати та брати участь у всенародних референдумах. Голосувати на загальних виборах не можуть солдати і унтер-офіцери дійсної служби, військові курсанти, заарештовані і засуджені, які тримаються в місцях ув'язнення. Для депутатів передбачений більш високий віковий ценз, ніж для виборців, – 30 років.

Вибори у ВНЗТ проводяться один раз на 5 років. У разі, якщо в парламенті звільняються депутатські місця, можуть проводитися проміжні вибори. Вибори в Туреччині проводяться під загальним керівництвом та контролем Вищої виборчої комісії. З усіх питань виборів, за скаргами і протестами рішення Вищої виборчої комісії є остаточними і оскарженню не підлягають.

Закон про вибори від 10 червня 1983 р. ввів у виборчу систему два додаткових бар'єри. Перший з них – “загальний бар'єр” – полягає в тому, що політична партія, яка не набрала на виборах 10% всіх дійсних голосів по всій країні, не отримує депутатських мандатів (навіть якщо вона здобула перемогу в одному або в кількох округах). Другий “бар'єр” діє всередині кожного виборчого округу. Усі подані в певному окрузі дійсні голоси діляться на кількість депутатських мандатів, встановлену для цього округу, отримана кількість стає “бар'єром” (ст. 33, 34).

Серед політичних діячів Туреччини, які найдовше перебували на посту прем'єр-міністра, слід назвати І.Іненю, С.Деміреля, А.Мендереса, Б.Еджевіта, Т.Озал. При цьому І.Іненю, Т.Озал і С.Демірель згодом займали пост президента республіки [33].

Законодавча функція у Туреччині належить однопалатному парламенту (меджлісу) – ВНЗТ, до складу якого входять 550 депутатів. Засідання меджлісу повноважні за наявності не менше від 1/3 депутатів, а рішення можуть бути прийняті голосами не менше від 1/4 повного складу ВНЗТ. Найважливішою функцією парламенту є законодавча діяльність.

У виключній компетенції ВНЗТ перебуває право приймати, змінювати і скасовувати закони. Крім того, до повноважень парламенту належать: контроль діяльності уряду і міністрів, надання Раді міністрів права приймати постанови, що мають силу закону (делеговане законодавство); обговорення і прийняття Закону про державний бюджет і фінанси, дозвіл на емісію грошей; прийняття рішення про оголошення війни і укладення миру; право затвердження укладених міжнародних договорів і угод. ВНЗТ приймає рішення: про приведення у виконання смертних вироків суду; про загальні і часткові амністії (за винятком осіб, які вчинили особливо небезпечні державні злочини).

Конституція наділяє парламент правом вимагати від виконавчих органів письмові відповіді на запити, розслідування та інтерпеляції. Парламент може проголосувати за відставку уряду.

Прийнятий меджлісом законопроект направляється Президенту, який утверджує закон протягом 15 днів або зі своїми зауваженнями повертає (за винятком законопроекту про бюджет) у меджліс. Якщо меджліс абсолютною більшістю голосів ще раз візьме законопроект на розгляд, то Президент зобов'язаний його затвердити. Коли Президент вважає законопроект неконституційним, а меджліс наполягає на його прийнятті, Президент може направити його до Конституційного суду, який виносить остаточне рішення.

Загальні, прямі, рівні і одноступінчасті вибори до Парламенту, відкритий підрахунок голосів та опублікування списків депутатів проводяться під контролем судової влади. Громадяни, які досягли 18-річного віку, мають право голосу на загальних виборах. Проведення виборів регламентується законами. За наявності вакантних місць у ВНЗТ проводяться проміжні вибори один раз протягом терміну, на який обирається парламент. Водночас їх не можна проводити за рік до призначених загальних виборів.

Згідно зі ст. 76 Конституції Туреччини будь-який громадянин Туреччини старше 30 років може висувати свою кандидатуру на парламентських виборах, якщо у нього є початкова освіта, він (вона) не скоював серйозних злочинів і не був залучений в “ідеологічну і анархістську діяльність”. Чоловіки, які мають намір стати депутатами, повинні мати за своїми плечима службу в армії. Кандидати, які працюють у вищих юридичних і освітніх установах, як і державні цивільні службовці і військові, повинні залишити службу до виборів. У ст. 80 записано, що депутати парламенту представляють усю націю, а не тільки свої територіальні одиниці.

Статті 83 і 84 гарантують депутатам недоторканність, свободу слова і з деякими застереженнями – свободу від арешту. Позбавити турецьких парламентарів депутатської недоторканності і депутатського мандата може тільки парламент. Опротестувати це рішення можна лише в Конституційному суді Туреччини. Ці права, проте, іноді порушуються: у березні 1994 р. перед парламентом були заарештовані 7 депутатів, які виступали за рівні громадянські права для курдів. Їм було пред'явлено звинувачення в “злочині проти держави”.

Парламент Туреччини здійснює свою діяльність на основі Конституції та внутрішнього регламенту. У ньому утворюються профільні комісії, що здійснюють підготовку законопроектів. Остаточне рішення щодо них приймається на загальних зборах ВНЗТ. У спеціальну комісію парламенту з пропозиціями та скаргами може звертатися будь-який громадянин Туреччини.

Парламентські вибори в Туреччині мали відбутися в 2011 р. Про це заявив прем'єр-міністр країни Тайїп Ердоган, виступаючи на засіданні глав муніципалітетів членів правлячої Партії справедливості і розвитку (ПСР) в Стамбулі: “Всім нам треба ретельно підготуватися до май-

бутніх виборів і завершити до березня – квітня 2011 р. всі підготовчі роботи. ПСР має завершити успішно виборчу кампанію, як і минулий референдум”.

Проведення виборів до парламенту Туреччини – Великих національних зборів – було заплановано на липень, однак, за словами турецького прем'єра, уряд прийняв рішення про перенесення дати виборів на більш ранній термін, до закінчення навчального року та початку сезону відпусток.

Парламентські вибори в Туреччині пройшли 12 червня 2011 р. На 550 місць претендувало 27 партій. За результатами виборів ПСР отримала половину голосів виборців і понад половину депутатських мандатів. Водночас партії не вдалося отримати 2/3 місць у парламенті, що необхідно для зміни конституції [34].

Проте Конституційний суд Туреччини підтримав урядовий закон, прийнятий у січні 2012 р. парламентом, згідно з яким президент Абдулла Гюль буде перебувати при владі протягом семи років, тобто до 2014 р.

Члени парламенту і Ради Міністрів мають право законодавчої ініціативи. Законопроект може бути підготовлений як Радою Міністрів, так і одним або групою депутатів. Він представляється Президії Великих національних зборів. Після цього законопроекти спрямовуються Президією безпосередньо до профільних (головні і вторинні) комітетів відповідно до своєї тематики. “Головними” є комітети, звіти яких базуються на загальному обговоренні законопроекту в парламенті. “Вторинні” комітети дають експертну оцінку законопроекту в суспільному контексті. “Головним” комітетам дається 45 днів для обговорення та підготовки висновку, “вторинним” – 10 днів. Комітети обговорюють законопроекти постатейно і голосують за формулювання кожної статті окремо. Члени комітетів можуть вносити поправки в законопроекти.

Під час роботи комітетів інші члени парламенту можуть ознайомитися із законопроектом у спеціальному виданні парламенту – “Вхідні документи”. Коли висновок комітету готовий, він представляється Президії для внесення в графік засідань парламенту.

Під час загального обговорення слово надається як ініціаторам законопроекту, так і іншим зацікавленим політичним групам. Потім ставиться питання про перехід до постатейного голосування. Якщо парламентарі голосують проти, це автоматично означає відхилення законопроекту. Відхилений текст може бути запропоновано парламенту не раніше ніж через рік.

Після завершення постатейного голосування парламентарі голосують за законопроект у цілому. Якщо законопроект у цілому також схвалений парламентом, його відсилають Президенту для опублікування в “Офіційній газеті”. Підпис Президента має бути поставлений на документі протягом 15 днів. Якщо Президент не вважає за можливе опублікувати закон, він відсилається на доопрацювання назад в парламент також протягом 15 днів.

Якщо парламент вдруге голосуватиме за той самий закон без внесення змін, Президент зобов'язаний опублікувати його. У Президента в цій ситуації залишається лише один спосіб запобігти набуття ним чинності – протягом 60 днів з дня опублікування закону звернутися до Конституційного суду, оскарживши конституційність цього закону.

Якщо ж парламент вносить зміни в закон, але Президент і далі не згодний із ними, він має право повернути його вдруге. Це правило не стосується законів, пов'язаних з бюджетом. Вони не можуть бути повернуті вдруге і набувають чинності з моменту опублікування.

Для внесення поправок до Конституції існує особлива процедура. Для ініціювання цього процесу потрібна згода 184 депутатів (однієї третини від загальної чисельності парламентарів). Таким чином, очевидно, що подібна ініціатива не може виходити від уряду.

Законопроекти, що стосуються змін до Конституції, обговорюються Національними Зборами двічі. Для прийняття рішення про внесення поправок потрібно набрати 330 голосів (три п'ятих від загальної чисельності депутатів). Голосування таємне.

Президент має право повернути законопроект на повторне обговорення. Якщо після нього Національні Збори віддадуть не менше ніж 367 голосів за поправки, не вносячи змін до вже обговореного тексту, Президент може винести питання на референдум. Якщо чисельність тих, хто проголосував за поправки депутатів, становить 330-367 осіб, законопроект публікується в “Офіційній газеті” і виноситься на референдум автоматично. На референдумі потрібно заручитися підтримкою понад половини голосів, які взяли участь у голосуванні, щоб запропоновані поправки були прийняті [35].

5. Виконавча влада в системі державного управління

5.1. Глава держави і державне управління

Глава держави – президент республіки. Згідно з Конституцією він уособлює єдність і неподільність країни та нації, забезпечує дотримання Конституції і нормальну роботу уряду. Президент наділений широкими повноваженнями у сфері виконавчої, законодавчої та судової влади.

Відповідно до Конституції Президент виступає з програмною промовою на засіданні щорічної (1 вересня) сесії парламенту. У законодавчій сфері він також наділений повноваженнями скликати меджліс на позачергове засідання, розпускати його і призначати нові загальні вибори; утверджувати прийняті парламентом законопроекти і публікувати їх у разі необхідності повертати їх на повторний розгляд до меджлісу (відкладальне вето); виносити на референдум законопроекти, пов'язані з внесенням поправок до Конституції; звертатися до Конституційного суду з вимогою перегляду законів і постанов, якщо вони, на його думку, суперечать Конституції.

У сфері виконавчої влади Президент має такі повноваження: призначає прем'єр-міністра і приймає його відставку; за поданням прем'єра призначає міністрів; направляє турецьких послів до іноземних держав і приймає представників іноземних держав, акредитованих у Туреччині; утверджує міжнародні договори та угоди; постанови уряду; оголошує амністію деяким категоріям ув'язнених; призначає начальника Генерального штабу, членів Ради державного контролю. Ректори університетів також призначаються Президентом.

У сфері судової влади повноваження Президента обмежені призначенням генерального прокурора республіки і членів судів вищої інстанції: членів Конституційного суду, 1/4 членів Державної ради, членів Вищого військового касаційного суду, членів Вищого військового адміністративного суду, членів Вищої ради суддів і прокурорів.

Президент республіки обирається двома третинами голосів повного складу членів Великих національних зборів Туреччини шляхом таємного голосування на 7 років без права повторного переобрання. Президент може бути обраний і не з числа депутатів, для цього необхідна письмова згода 1/5 депутатського корпусу. Кандидат у президенти повинен бути не молодше 40 років, мати вищу освіту та мати право бути обраним до парламенту. За Конституцією президент повинен бути безпартійним і нейтральним щодо партійного складу парламенту.

Вибори нового президента починаються за 13 днів до закінчення терміну повноважень попереднього президента, або через 10 днів після звільнення з поста президента і завершуються протягом 30 днів з дати початку виборів. Якщо під час двох перших турів голосування не вдається забезпечити більшість голосів у дві третини повного складу членів, проводиться третє голосування. Обраним на посаду президента вважається кандидат, який отримав у третьому турі голосування абсолютну більшість голосів. Якщо і в цьому турі такої більшості не вдається досягти, призначається четвертий тур; якщо і в цьому турі кандидат в президенти не набере абсолютної більшості голосів, то в цьому разі “незговірливий” парламент розпускається і проводяться нові вибори у ВНЗТ (ст. 102). Починаючи з 1982 р. практично всі турецькі президенти не набирали необхідної кількості голосів у перших двох турах, і вирішальним ставав третій тур.

Необхідно зазначити, що після набуття чинності Конституцією 1982 р. Президент з церемоніальної фігури перетворився на фігуру, наділену реальними повноваженнями і відіграє найважливішу роль у політичному житті країни.

Процедура імпичменту може бути розпочата за ініціативою однієї третини членів Національних зборів, сам імпичмент може бути оголошений більшістю в три чверті депутатів. В іншому рішення Президент не підлягають апеляції (ст. 105).

Конституція Туреччини передбачає створення при Президентові установ, фактично не відповідальних перед законодавчою і виконавчою владами: Ради національної безпеки і Державної ради з нагляду (Ради державного контролю).

Склад Державної ради з нагляду підбирається і призначається Президентом. Глава держави використовує цей орган для контролю за діяльністю найважливіших ланок державного апарату. Крім того, за дорученням Президента Державна рада з нагляду здійснює контроль і перевірку організацій, установ і підприємств зі змішаним державним і приватним капіталом, професійних громадських організацій, профспілок та ін.

Президент також очолює Раду національної безпеки, що має у своєму складі як військових, так і цивільних осіб (Прем'єр-міністр, начальник Генерального штабу, міністри оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, командувачі різними видами збройних сил і жандармерією). Рада національної безпеки визначає державну політику у сфері безпеки і вирішує всі питання, пов'язані з обороною і мобілізацією. Рекомендації РНБ з питань, пов'язаних з національною безпекою, загрозою цілісності і неподільності країни і охороною правопорядку, направляються уряду, який приділяє їм пріоритетну увагу.

У світлі прийнятих у жовтні 2001 р. конституційних поправок, спрямованих на запобігання практиці неконституційного втручання військових у життя суспільства, був розширений цивільний склад РНБ: до нього увійшли три заступники прем'єр-міністра і міністр юстиції. Крім того, більш чітко було окреслено коло його повноважень [13; 29; 30; 36; 37].

5.2. Уряд і державне управління; міністерства (відомства)

Виконавча влада в Туреччині здійснюється Президентом і Радою міністрів (ст. 8 Конституції). За традицією, що склалася, Президент призначає лідера партії, що перемогла на виборах, прем'єр-міністром, а рекомендованих останнім осіб – міністрами. Протягом тижня після цього новий уряд повинен бути представленим меджлісу, і парламент голосує з питання про довіру. Для прийняття цього рішення потрібна проста більшість голосів. Якщо жодна партія не набирає достатньої кількості голосів для формування уряду, протягом шести тижнів може бути сформована коаліція і коаліційний уряд.

Конституція Туреччини не надає Раді міністрів право самостійно видавати нормативні акти. Однак обмеженість її прав є лише уявною, оскільки Рада міністрів ініціює видання безлічі постанов з найважливіших питань внутрішньої і зовнішньої політики, які підписуються Президентом і відповідними міністрами.

Згідно зі ст. 109 Конституції Рада міністрів складається з прем'єр-міністра і міністрів. Прем'єр-міністр призначається Президентом Республіки з числа членів Великих національних зборів Туреччини.

Міністри висуваються прем'єр-міністром і призначаються Президентом з числа членів Великих національних зборів Туреччини або з осіб, які відповідають певним вимогам, що висуваються до депутатів; у разі необхідності вони можуть бути звільнені Президентом Республіки за пропозицією прем'єр-міністра.

Стаття 113 Конституції регулює утворення міністерств: формування, скасування, функції, повноваження міністерств регулюються відповідно до закону.

Міністр може замінити іншого, якщо які-небудь посади в міністерстві стають вакантними або міністр перебуває у відпустці, або відсутній з поважної причини. Проте міністр не повинен замінювати більше від однієї міністерської посади.

Міністр, який постає перед Верховним судом за рішенням Великих національних зборів Туреччини, позбавляється свого службового статусу. Якщо прем'єр-міністр постає перед Верховним судом, уряд вважається таким, що пішов у відставку.

Якщо з якоїсь причини міністерський пост стає вакантним, нове призначення має бути здійснене протягом 15 днів.

Рада міністрів несе колективну відповідальність перед меджлісом, який може через востум недовіри змусити піти у відставку як весь уряд, так і окремого міністра. Довіра зазвичай виявляється Прем'єр-міністру. Унаслідок винесення востуму недовіри Прем'єр-міністру, його відставки та притягнення до кримінальної відповідальності повноваження уряду припиняються. У ситуації, коли уряд, сформований відразу після загальних виборів, у результаті востуму недовіри протягом 45 днів не отримує схвалення або пішов у відставку, Президент після консультації з Головою меджлісу може оголосити про розпуск парламенту і призначення нових загальних виборів.

Рада міністрів під головуванням Президента, заручившись підтримкою Ради національної безпеки, може оголосити надзвичайний або військовий стан, стан війни і мобілізацію як на всій території, так і в окремих регіонах країни терміном на 6 місяців. Рішення уряду ввести надзвичайний стан публікується і виноситься на затвердження ВНЗТ.

До органів виконавчої влади прирівняні Рада вищих навчальних закладів, професійні організації, що мають державний статус, телерадіокорпорація Туреччини (ТРТ), Вища рада з питань культури, мови та історії ім. Ататюрка, Державне управління у справах релігії і деякі інші державні організації та установи [20; 26; 29; 38].

6. Судова влада в системі державного управління

Судовій владі присвячений розд. 3 Конституції Турецької Республіки. Судова влада Туреччини здійснюється від імені турецької нації незалежними судами. В основу діяльності судової влади покладено верховенство права, незалежність судів і суддів і гарантія судді. Незалежність судів гарантується ст. 138 Конституції. Гарантії для суддів і прокурорів відображені у ст. 139. Судові процеси за винятком особливих випадків мають відкритий характер. Злочини і покарання індивідуальні. Діє принцип презумпції невинності. Кожен турецький громадянин, користуючись законними засобами і шляхами, має право на захист і справедливе правосуддя.

Суди поділяються на три групи: кримінально-цивільні, адміністративні та спеціальні. Військові трибунали відносять до спеціальних судів. У 2004 р. зі скасуванням ст. 143 Конституції були розформовані суди державної безпеки.

До вищої ланки судів, визначених Конституцією, належать Конституційний суд (орган конституційного контролю); Касаційний суд, до компетенції якого входять кримінально-цивільні судові процеси; Державна рада, що розглядає судові питання, пов'язані з державним управлінням; Військово-касаційний суд і Вищий військово-адміністративний суд, що є вищими військовими інстанціями; Вищий Суд з урегулювання розбіжностей між судами, а також Вища рада суддів і прокурорів і Рахункова Палата.

Конституційний суд складається з 11 основних членів і чотирьох заступників.

Президент Республіки вибирає членів Конституційного суду з трьох кандидатів на кожне вакантне місце: двох основних членів і двох заступників від Вищого апеляційного суду, двох основних членів і одного заступника від Державної Ради і по одному члену від Вищого військового апеляційного суду, Вищого військового адміністративного суду та Рахункової палати, висунутих загальними зборами кожного суду абсолютною більшістю від загальної чисельності членів, включаючи голову та їх членів; Президент Республіки повинен також призначити одного члена зі списку трьох кандидатів, призначених Радою з вищої освіти з числа викладацького складу вищих навчальних закладів (ВНЗ) – не членів Ради, а також трьох членів і одного заступника з числа вищих адміністративних посадових осіб та юристів.

Для того щоб відповідати вимогам, що висуваються до основних членів Конституційного суду або їх заступників, члени викладацького складу вищих навчальних закладів, вищі адміністративні посадові особи і юристи повинні бути не старше 40 років, мати вищу освіту або стаж роботи як викладача ВНЗ не менше від 15 років або фактично пропрацювати не менше від 15 років на державній службі, або займатися юридичною діяльністю не менше від 15 років.

Конституційний суд обирає голову і заступника голови з числа основних членів таємним голосуванням абсолютною більшістю від загальної чисельності членів строком на чотири роки. Після закінчення терміну їх повноважень вони можуть бути переобрані. Члени Конституційного суду не повинні займати інші посади і виконувати приватні функції, крім своїх основних обов'язків (ст. 146 Конституції).

Основними завданнями вищої судової інстанції Туреччини – Конституційного суду – є: захист і розвиток прав людини і основних свобод, нагляд за відповідністю законів та указів, які мають законодавчу силу, а також регламенту ВНЗТ Конституції країни. Конституційний суд як Верховний суд може розглядати справи про кримінальну відповідальність Президента, членів уряду, голови, членів та головних прокурорів Вищої палати суддів і прокурорів і Вищої фінансової ради, заступника Генерального прокурора за посадові правопорушення. Розгляд справ, пов'язаних з розпуском політичних партій, і попереджень, винесених з цього приводу Республіканською головною прокуратурою Касаційного суду Туреччини, також належить до компетенції Конституційного суду Турецької Республіки. Він, крім того, уповноважений здійснювати контроль за фінансовим аспектом діяльності партій, розглядати рішення парламенту про позбавлення депутатів недоторканності і депутатських мандатів, вибирати голову та заступника голови Суду з урегулювання розбіжностей між судами.

Вищий апеляційний суд – остання інстанція з розгляду і вирішення винесених судовими органами рішень, які не передаються відповідно до закону іншій судовій інстанції. Він також виступає першою і останньою інстанцією у справах, зазначених у законі.

Члени Вищого апеляційного суду обираються Вищою Радою суддів і прокурорів з числа суддів і прокурорів Республіки першого класу, а також з числа осіб, які належать до цієї професії, таємним голосуванням і абсолютною більшістю від загальної чисельності членів.

Голова, заступник голови, члени підрозділів обираються повним зібранням Вищого апеляційного суду з числа власних членів на чотири роки таємним голосуванням і абсолютною більшістю від загальної чисельності членів; вони можуть бути переобрані після закінчення строку їх повноважень.

Головний прокурор Республіки та заступник Головного прокурора Республіки призначаються Президентом Республіки на 4 роки з числа п'яти кандидатів, висунутих на кожен пост повним зібранням Вищого апеляційного суду з числа власних членів таємним голосуванням. Вони можуть бути переобрані в кінці терміну їх повноважень.

Структура Вищого апеляційного суду, функціонування і порядок обрання голови, заступника голови, голів підрозділів та їх членів, а також Головного прокурора Республіки та заступника Головного прокурора Республіки регулюються законом відповідно до принципів незалежності судів і забезпечення гарантій суддів (ст. 154 Конституції).

Вища Рада суддів і прокурорів засновується і здійснює свої функції відповідно до принципів незалежності суддів та забезпечення гарантій суддів.

Голова Ради є міністром юстиції. Заступник міністра є за посадою членом Ради. Три основних члени і три заміщуючих члени Ради призначаються Президентом Республіки на 4 роки з трьох кандидатів, висунутих на кожне вакантне місце повним зібранням Вищого військового апеляційного суду з числа власних членів. Два основних і два заміщуючих члени призначаються з трьох кандидатів, висунутих на кожне вакантне місце повним зібранням Державної Ради. Вони можуть бути переобрані в кінці терміну їх повноважень. Рада обирає заступника голови з числа обраних основних членів.

Вища Рада суддів і прокурорів розглядає питання, що стосуються затвердження в статусі суддів і прокурорів судових органів та адміністративних судів, їх призначень, переведень, покладання тимчасових повноважень, просування по службі та присвоєння першого класу, розподілу посад, винесення рішень щодо тих, залишення на посаді яких вважається недоцільним, накладання дисциплінарних стягнень та відсторонення від посадових обов'язків. Рада приймає остаточні рішення за пропозиціями Міністерства юстиції щодо змін у складі суду або обов'язків судді або прокурора, а також змін юрисдикції суду. Рада також здійснює інші функції, покладені на неї Конституцією та законами.

Рішення Ради не можуть бути оскаржені в жодній судовій інстанції.

Функціонування Ради, методи виконання обов'язків, порядок виборів і методи роботи, принципи, що стосуються розгляду протестів у Раді, регулюються законом.

Міністр юстиції уповноважений призначати суддів і прокурорів на тимчасову або постійну роботу в центральному апараті Міністерства юстиції за їхньою згодою.

Міністр юстиції може у термінових випадках надати тимчасові повноваження суддям і прокурорам з метою запобігання зривам у роботі за умови схвалення Вищою Радою суду і прокурорів на першому ж засіданні [13; 26; 29; 39; 40].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Туреччина є соціальною, демократичною, правовою державою, в якій принцип поділу влади закріплено конституційно. Законодавчий контроль над виконанням цього принципу покладено на Конституційний суд. Безпосереднє ж його втілення в життя контролюють адміністративні судові інстанції.

Згідно з Конституцією країни контроль над діяльністю уряду та міністрів здійснює парламент країни (Великі національні збори Туреччини). Конституційний суд здійснює не лише законодавчий контроль, а й контроль за фінансовою діяльністю політичних партій [41].

Для того щоб партійні інтереси не домінували в діяльності місцевих органів влади і щоб запобігти діям, що суперечать рівноправності, введена система контролю, яка називається дер-

жавним наглядом. Ця система контролює виконання принципів права та дотримання державних інтересів. Центр державного нагляду виконує також функцію засобу, що забезпечує єдність між місцевими органами влади і адміністрацією [30].

Відповідно до ст. 79 Конституції судові органи здійснюють контроль за виборами в країні, а також за проведенням референдумів.

У ст. 98 йдеться про те, що Великі національні збори Туреччини здійснюють контрольну діяльність шляхом постановки питань, парламентських запитів, загальних дискусій, інтерпеляції і парламентських розслідувань.

Питання – це запит інформації, адресований прем'єр-міністру та міністрам, на який необхідно відповісти усно або у письмовій формі від імені Ради міністрів.

Парламентський запит – це дослідження, що проводиться з метою отримати інформацію з певного питання.

Загальна дискусія – це розгляд певного питання, що стосується суспільства і дій держави, на пленарних засіданнях Великих національних зборів Туреччини.

Форма запитів, їх зміст і сфери застосування пропозицій щодо питань, парламентських запитів і загальних дискусій, а також порядок відповіді на них, їх обговорення та розгляд регулюються Регламентом.

Над діяльністю Ради Міністрів Туреччини функції контролю виконує Президент країни. Він може скликати Раду Міністрів під своїм головуванням у разі потреби (ст. 104 Конституції). Крім того, існує також Рада державного контролю.

Стаття 108 Конституції визначає основні функції Ради державного контролю. Відповідно до цієї статті Рада державного контролю, яка утворюється при Президентові Республіки з метою виконання і сприяння регулярному і ефективному функціонуванню управління та дотримання законів, уповноважена проводити за рішенням Президента Республіки всі запити, дослідження та інспекції всіх громадських органів і організацій, всіх юридичних осіб, громадських професійних організацій, асоціацій наймачів і профспілок на всіх рівнях, а також благодійних фондів та установ, у яких ці громадські органи і організації мають понад половину капіталу.

Збройні Сили і всі судові органи перебувають поза юрисдикцією Ради державного контролю.

Члени і голова Ради державного контролю призначаються з числа його членів Президентом Республіки відповідно до вимог, викладених у законі.

Функціонування Ради державного контролю, термін повноважень її членів, а також інші питання, що стосуються їхнього статусу, регулюються законом.

Судовий контроль регулюється ст. 125 Конституції. Звернення до судового контролю можливо щодо всіх дій і актів адміністрації. Дії Президента Республіки, здійснювані одноосібно, і рішення Вищої військової ради перебувають поза сферою застосування судового контролю.

У позовах, поданих проти дій адміністрації, термін давності відраховується від дати письмового повідомлення.

Судова влада обмежена перевіркою відповідності певних дій і актів адміністрації законам. Ніяка судова постанова не повинна вступати в силу, якщо вона обмежує здійснення виконавчої функції відповідно до форм та принципів, запропонованих законом, підміняє дії та акти адміністрації або усуває дискреційні положення.

Якщо виконання адміністративної дії призводить до завдання шкоди, яку важко або неможливо компенсувати, і водночас ця дія явно є протизаконною, то може бути винесено обґрунтоване рішення про призупинення цієї дії.

Закон може обмежити прийняття рішення про призупинення дій виконавчих органів у випадках надзвичайного стану, воєнного стану, мобілізації та стану війни, а також з питань, пов'язаних з національною безпекою, громадським порядком і охороною здоров'я.

Адміністрація відповідальна за відшкодування заподіяного своїми діями і актами збитку.

Над суддями і прокурорами контроль здійснюється відповідно до ст. 144 Конституції Туреччини: з дозволу Міністерства юстиції судовими інспекторами здійснюється контроль над суддями і прокурорами щодо дотримання та виконання ними своїх обов'язків відповідно до законів, інструкцій, підзаконних актів і циркулярів (для суддів – адміністративні циркуляри), проведення розслідування у зв'язку з тим, чи вчиняли вони злочини, пов'язані з їх службовими обов'язками або під час виконання своїх обов'язків, чи відповідає їх компетенція і позиція

їхньому статусу і посадовим обов'язкам, і в разі необхідності розслідування здійснюється судовими інспекторами з дозволу Міністерства юстиції.

Міністр юстиції може доручити провести розслідування або зробити запит судді або прокурора, який має вищий ранг, ніж суддя або прокурор, щодо якого буде проводитися розслідування [26].

8. Державна служба

З перших років існування Турецької Республіки державна бюрократія відіграла в політиці важливу роль. Вона була однією з основ влади Ататюрка і ключовим інструментом його реформістської політики, суть якої полягала в шести принципах: секуляризму, республіканізму, популізму, націоналізму, етатизму і реформізму. У 1930-1940 рр. великий відсоток членів парламенту становили вихідці з державної служби. З появою конкуруючих політичних партій в кінці 1940-х – на початку 1950-х рр. влада чиновницької еліти обмежилася, а соціальний престиж – знизився. Державні бюрократи вважали, що політики, особливо представники Демократичної партії, не відчують різниці між заходами, дійсно спрямованими на благо нації і держави, і заходами, що забезпечують інтереси окремих угруповань. Демократи і їх послідовники – представники Партії справедливості, не підтримували цю точку зору. Бюрократія втрачала довіру і вплив, політичні партії намагалися обмежити автономію державної служби.

Військовий режим, який захопив владу в 1980 р., був менш толерантним щодо незалежної бюрократії, ніж його попередники. Було вжито заходів, що обмежують автономію державної бюрократії. Наприклад, державні цивільні службовці втратили право оскаржувати і подавати апеляцію на рішення, прийняті членами Ради міністрів або Державної Ради. Військові посадові особи отримали повноваження зміщати з посади державних цивільних службовців на власний розсуд. У квітні 1981 р. була створена Верховна Рада з Нагляду (Supreme Board of Supervision), яка здійснює контроль за державними службовцями. Її розслідування призвели до масових адміністративних та інших покарань; багатьом службовцям високого рангу довелося покинути державну службу.

Протистояння між військовим урядом і державними службовцями не закінчилося зі скасуванням дії військового законодавства. У 1983 р. тодішній прем'єр-міністр Тургут Цал проголосив боротьбу з бюрократією найважливішою частиною своєї фундаментальної адміністративної реформи. Проте співпраця між чиновниками і політичними лідерами поступово налагоджувалося, і на початку 1990-х рр. вже не було заведено критикувати державну службу і звинувачувати чиновників у всіх негараздах.

Державна служба Туреччини функціонує на основі положень, прописаних у Конституції 1982 р., і наступних регулюючих законодавчих актів. Державні службовці призначаються довічно за результатами іспитів і можуть бути зміщені зі своїх посад лише у виняткових випадках. Вони повинні залишатися лояльними до Конституції і не мають права вступати в політичні партії. Якщо державний службовець бажає взяти участь у виборах до Національних зборів, він повинен залишити державну службу. Всі дисциплінарні стягнення щодо державних службовців можуть бути оскаржені в суді [42-44].

Положення, які стосуються державних службовців, визначаються у таких статтях Конституції:

1. Загальні принципи.

Стаття 128. Основні та постійні функції держави, державних економічних підприємств та інших громадських організацій зі статусом юридичної особи, виконання яких повинно відповідати загальним засадам адміністративного управління, забезпечуються діяльністю державних посадових осіб та інших державних службовців.

Вимоги, що ставляться до державних посадових осіб та інших державних службовців, порядок їх призначення, обов'язки і повноваження, їх права і відповідальність, зарплата та допомоги, а також інші моменти, пов'язані з їх статусом, регулюються законом.

Процедура та умови, що встановлюють підготовку вищих управлінців, регулюються спеціальним законом.

2. Обов'язки та відповідальність, гарантії при дисциплінарних стягненнях.

Стаття 129. Державні посадові особи та інші державні службовці повинні виконувати свої обов'язки, підпорядковуватись Конституції і законам.

Державні посадові особи, інші державні службовці та члени громадських професійних організацій або їх керівних органів не можуть підлягати дисциплінарним стягненням без надання права на захист.

Дисциплінарні стягнення підлягають судовому контролю, за винятком попереджень і доган. Положення щодо військовослужбовців, суддів і прокурорів залишаються без змін.

Позови про відшкодування збитків, завданих з вини державних посадових осіб та інших державних службовців при здійсненні ними своїх обов'язків щодо адміністрації, пред'являються тільки відповідно до процедури і умов, зазначених у законі, і за умови права регресу до них.

Судове переслідування державних посадових осіб та інших державних службовців за передбачувані правопорушення, крім випадків, передбачених у законі, залежить від рішення адміністративних органів, зазначених у законі [26].

У січні 2003 р. уряд прийняв план дій, спрямований на раціоналізацію функціонування державної адміністрації та уряду, з метою сприяння більш прозорому управлінню людськими ресурсами на державній службі та посилення боротьби з корупцією. Один із заходів у рамках цього плану полягає в тому, щоб скоротити кількість міністерств з 36 до 23. У березні урядом була створена міжвідомча комісія для координації здійснення плану дій. Відповідно до нового законопроектів такі принципи, як безперервний розвиток у галузі управління, участь громадськості, прозорість, підзвітність, передбачуваність, ефективність, справедливість, достовірність декларацій, локалізація у сфері послуг і ефективне використання інформаційних технологій, є основними.

Правовою основою для державних службовців є закон № 657 від 14 липня 1965 р. З урахуванням прийняття нового законопроектів закон № 657 для державних службовців, який забезпечує гарантії роботи і зарплати, не буде більше поширюватися на вчителів, лікарів, медсестер, інженерів і архітекторів.

Фінансові ресурси, необхідні для виконання заходів плану, надаються муніципалітетами та спеціальними адміністраціями для міст (SAC).

Набір на державну службу: Стаття 70 частини 2 Конституції передбачає, що кожен громадянин має право вступити на державну службу.

Немає критеріїв, крім кваліфікації відповідного відомства, які мають бути взяті до уваги при наборі на державну службу.

Закон № 4588 від 29 червня 2000 р. відносно місії державної служби та державних службовців (Resmi Gazete, 2000-07-06, № 24101, с. 1-2) передбачає, що бюрократичні процедури, пов'язані з громадською роботою, мають бути завершені вчасно, і що розбіжності між заробітною платою працівників повинні бути усунені.

Частка витрат, що виділяється на заробітну плату, є вищою в Туреччині, ніж у більшості країн, і становить 24% від ВВП. Тільки Португалія і Греція мають більш високу частку коштів ВВП, виділених на заробітну плату. У більшості країн ОЕСР частка коливається від низького рівня 2,9% (Австралія) до максимального 16% (Франція). Разом з іншими характеристиками заробітної плати в державній службі ця статистика відображає наслідки нехтування в Туреччині громадським сектором протягом багатьох років стосовно заробітної плати та зайнятості. Таким чином, ця проблема більш характерна для менш розвинених країн, ніж для членів ОЕСР.

Висока інфляція, різні правила для компенсації інфляції та бюджетної фрагментації створили багато негативних стимулів у рамках державної служби.

Використання поновлюваного фонду для додаткової оплати праці ускладнює розуміння тенденцій стосовно компенсації, отриманої тільки від офіційних структур, а також створює можливості отримувати різні нагороди, забезпечує диференційований доступ до обігових коштів або інших джерел заробітної плати як додаткових [2; 45].

9. Система професійного навчання державних службовців

Крім фаворитизму, постійною проблемою, властивою системі державного управління в Туреччині, вважалось навчання. Туреччині, незважаючи на введення загальних вступних іспитів для державних службовців, не вдалося створити неупереджену та прозору систему для просування на державній службі.

Відсутність підготовки є одним із чинників, що знижують ефективність та дієвість державної служби. У Туреччині немає стандартної системи навчання державних службовців, які працюють на центральний уряд. Існує тільки одна установа: Інститут державного управління Туреччини і Близького Сходу (TODAIE), який забезпечує навчання державних службовців з 1956 р.

Цей інститут пропонує два типи навчальних курсів для державних службовців: короткострокові навчання та довгострокові програми навчання. На прохання міністерств і державних установ відкриті короткострокові програми навчання. Умови та критерії навчання визначаються державним органом – заявником. Для участі у довгострокових програмах, які розраховані на 1,5 року, є вимоги, які повинні бути виконані для державних службовців, зокрема: державний службовець має працювати протягом певного періоду часу, має бути запропонований як кандидат від органів державної влади та успішно скласти вступні іспити. Ті, хто успішно оволодів програмою, винагороджуються підвищенням заробітної плати і отримують можливість просування по службі.

Останнім часом навчання стало обов'язковим для просування по службі державних службовців в органах місцевого самоврядування. Новою місцевою практикою стає більш широке використання об'єктивних критеріїв за наслідками курсів підвищення кваліфікації та іспитів. Ці приклади залучення до навчання та просування персоналу по службі на основі заслуг на рівні місцевої адміністрації можна розглядати як конкретні кроки в напрямі ефективного управління [43].

Інститут державного управління Туреччини та Близького Сходу (TODAIE) був заснований за додатковим протоколом до угоди технічної допомоги між Туреччиною та Організацією Об'єднаних Націй 8 травня 1952 р., а отримав наукову, фінансову і адміністративну автономію в 1958 р. Сьогодні його досягнення спираються на нову структуру.

З 1992 р. TODAIE є національним представником Туреччини в Міжнародному інституті адміністративних наук (IIAS) в Брюсселі. TODAIE є членом Міжнародної асоціації шкіл та інститутів управління (IASIA).

Загальною метою установи є проведення комунікативних заходів щодо розвитку системи державного управління відповідно до сучасних вимог і тенденцій, навчання фахівців для управління, допомога людям здобути освіту в галузі державного управління і переконатися, що посадові особи підвищують свій рівень та спеціалізуються в галузі державного управління. Інститут виступає як координаційний центр для Туреччини та інших країн Близького Сходу.

Функціями TODAIE є насамперед освіта та навчання з метою підвищення кваліфікаційного рівня фахівців управління, реалізації різних освітніх програм.

Метою діяльності TODAIE та грантів є проведення досліджень з проблем державного управління для підготовки навчальних матеріалів для закладів народної освіти адміністрації та навчання, розподіл обов'язків між фахівцями освіти, вжиття заходів з удосконалення державного управління, вивчення думки про державне управління.

TODAIE збирає і досліджує внутрішні і зарубіжні публікації з питань державного управління, публікує і розповсюджує результати науково-дослідних проектів, інтерпретує і перекладає важливу літературу з державного управління для використання кращого досвіду.

9.1. Центри TODAIE

З метою організації навчання та навчальних програм для персоналу, що працює в місцевих органах влади та пов'язаних з ними установах на національному рівні, забезпечення надання консультаційних послуг, а також планування і проведення досліджень та заходів, які можуть сприяти ефективній і продуктивній роботі цих установ, у 1989 р. створено *Центр місцевого самоврядування*.

Метою іншого центру – *Центру безперервної освіти* – є проведення курсів, семінарів, короткострокових тренінгів і т. ін. на підставі запитів державних установ, задоволення їх потреб у підготовці кадрів, організація короткострокових дистанційних заходів з підвищення компетентності громадських адміністраторів.

Центр з прав людини та громадянства має за мету, керуючись ідеєю про дотримання прав людини в Туреччині, орієнтуватися на потреби державного управління з прав людини та громадянства, проводити дослідження, здійснювати пошук та збирання національних і міжнародних джерел, створювати наукові сесії та форуми.

Центр електронного урядування вживає заходів щодо запровадження досвіду з електронного врядування, підтримки електронного уряду, організації навчання, проведення досліджень, наукових конференцій та семінарів.

Метою *Центру міжнародних відносин* є координація міжнародних відносин TODAIE і представлення Інституту на міжнародній арені.

9.2. Наукові дослідження та гранти

У рамках науково-дослідної діяльності, наукового супроводу персоналу, атестації робочих місць, підвищення продуктивності, розробки та реалізації стратегій розвитку тощо здійснюються науково-дослідні проекти на запити, що надходять від різних організацій та установ.

Останнім часом стало практикуватися здійснення фундаментальних і прикладних науково-дослідних проектів для державного управління. Так, здійснюється науково-дослідний проект під назвою “Аудит-Сервіс в турецькому державному управлінні і надання послуг з внутрішнього аудиту”. Крім того, формуються бази даних з різних сфер державного управління.

Що стосується освіти та навчання, то до 2010 р. 4 тис. 214 державних службовців пройшли навчання за програмою післядипломної освіти з управління; 232 співробітники Генерального департаменту поліції – за програмою магістра правоохоронних органів; 125 співробітників з Міністерства юстиції взяли участь у навчальній програмі на здобуття ступеня магістра юстиції, яка була розпочата в 2003 р.

До цього часу 75 співробітників Міністерства народної освіти отримали ступінь магістра управління освітою; ця магістерська програма стартувала в 2006 р.

У 2009 р. перших 15 державних службовців продовжили освіту за програмою магістра державного управління за вечірньою формою навчання.

У 2002 р. в Інституті відкрилася докторантура з державного управління.

Інститут прагне організувати короткотермінові навчання та стажування для керівників середнього та вищого рівнів за кордоном. Стосовно цього найбільш успішні кандидати мають можливість взяти участь у короткострокових семінарах з питань управління у Франції, Люксембурзі і Китаї.

Щодо навчальної програми на здобуття наукового ступеня магістра, то всього існує 71 курс; кожен курс має 3 кредити.

Крім того, є 13 курсів і 7 тематичних семінарів для аспірантів.

TODAIE акредитований Європейською акредитаційною асоціацією з державного управління (EAPAA) з 1 вересня 2009 р. по 31 грудня 2016 р.

Інститут опублікував 354 книги у галузі державного управління, урядування, економіки, права, соціології та ЄС.

TODAIE підписав Меморандуми про взаєморозуміння з розробки ефективного управління з партнерами з таких країн, як:

Італія – Національна школа державного управління (15 червня 2011 р.);

Китай – Академія управління (24 травня 2011 р.), Міністерство трудових ресурсів і соціального забезпечення (6 травня 2010 р.);

Сирія – Національний інститут державного управління (21 жовтня 2010 р.);

Іран – Освітній центр державного управління (20 жовтня 2010 р.);

Азербайджан – Академія державного управління (4 червня 2010 р.);

Франція – Національна школа управління, ENA (11 травня 2010 р.); Регіональний інститут управління, Корсика (17 грудня 2008 р.);

Пакистан – Національна школа державної політики (5 травня 2010 р.) [46].

10. Основні тенденції до модернізації державного управління

Усі реформи останніх років, що проводилися в Туреччині, тісно пов’язані з питанням про вступ країни до ЄС.

Туреччина має статус кандидата на членство в Європейському Союзі з 1999 р. Починаючи з 2001 р. умови членства в ЄС опинилися в центрі політичного життя Туреччини. Бажання

вступити до ЄС спонукало турецьких законодавців до розширення механізмів, що регулюють захист свободи слова. Під керівництвом МВФ турецька влада здійснила приватизацію кількох галузей, а в лютому 2001 р. почала реформу фінансового сектору. Відповідно до жорстких європейських вимог у Туреччині були скасовані смертні вироки, країна переглянула політику щодо курдів. Були втілені в життя Програма модернізації та реформи правової та пенітенціарної систем Туреччини та низки інших програм.

Однак Європейський Союз не поспішає з наданням Туреччині членства в організації. Переговори з Туреччиною про вступ до ЄС, які ведуться з жовтня 2005 р., були в черговий раз частково заморожені в грудні минулого року на саміті Євросоюзу. Таке рішення було прийнято через відмову Туреччини відкрити свої морські та повітряні порти Республіці Кіпр, яка є членом ЄС. Останнім часом противники цього кроку мотивують свою позицію також посиленням ісламських настроїв у Туреччині і “відходом від принципів світської держави”, пов’язаних із правлінням Партії справедливості і розвитку. Нестабільність внутрішньополітичної ситуації Туреччини також безпосередньо пов’язана з правлячою партією.

Вибори 2007 р. проходили на тлі внутрішньополітичної кризи, пов’язаної з побоюваннями населення, що правляча партія збирається відмовитися від світських засад політичного життя. Під час кризи Верховний суд спробував заборонити правлячу партію, а військові заявили, що готові “встати на захист світської держави”. Було здійснено кілька гучних арештів серед військової еліти, заарештованим висунули звинувачення в організації змови.

Дострокові вибори в Туреччині були оголошені після того, як опозиція і армія заблокували кандидатуру міністра закордонних справ Абдулли Гюля на пост президента, вважаючи його занадто проісламським кандидатом, який поставить під питання світські підвалини турецького суспільства. У дні бурхливих дебатів у парламенті на вулицях головних міст країни пройшли багатотисячні акції протесту проти кандидатури Гюля. Конституційний суд Туреччини визнав голосування по кандидатурі президента недійсним через відсутність кворуму в парламенті.

Тоді очолювана прем’єр-міністром країни Реджепом Тайіпом Ердоганом Партія справедливості і розвитку внесла в парламент законопроект про проведення дострокових парламентських виборів, під час яких партія здобула переконливу перемогу.

На думку спостерігачів, результати виборів показують, що націоналістичні настрої в Туреччині останнім часом посилюються. Причиною цього, вважають вони, могло стати розчарування в переговорах про вступ Туреччини в ЄС, що тривають багато років, і які поновилися після зіткнення сил безпеки з курдськими бойовиками на південному сході країни.

Проте прем’єр-міністр Туреччини Реджеп Тайіп Ердоган після перемоги правлячої партії на дострокових парламентських виборах пообіцяв продовжувати політику реформ та інтеграції до ЄС. “Демократія пройшла дуже важливе випробування”, – заявив Ердоган, виступаючи перед своїми прихильниками. Він також додав, що Партія справедливості та розвитку не допустить розколу в суспільстві і буде поважати світську конституцію країни. Ердоган пообіцяв “йти шляхом реформ та економічних перетворень”. “Ми продовжимо працювати над досягненням наших цілей у рамках Європейського Союзу”, – сказав прем’єр-міністр країни.

Ердоган вважає, що іслам і демократія цілком можуть співіснувати. “Нехай ті, хто обговорює це питання на Близькому Сході, прийдуть до Туреччини і подивляться, який вигляд це має на практиці”, – порадив він. Проведені Ердоганом радикальні реформи, що стосуються свободи слова, а також реформування старого апарату поліцейської держави наблизили Туреччину до вступу в Євросоюз і дали людям зрозуміти, що поняття “мусульманин” і “європеець” не виключають одне одного.

Проте Ердоган дотримується поглядів, які у нас розцінюють як консервативні, що є частиною його віри. Деякі з них призвели до скандалу. Ердоган відкрито дотримується посту під час Рамадана і відвідує мечеть, домагається скасування найбільш яскраво виражених символів “світськості” Туреччини, таких як заборона на носіння хіджабу в державних школах, університетах і державних установах. Напередодні доповіді Євросоюзу про досягнення Туреччини у сфері просування реформ Ердоган спробував провести через парламент законопроект, згідно з яким особи, винні в подружній зраді, могли бути покарані тюремним ув’язненням строком до трьох років. Опитування громадської думки показали, що 70% населення Туреччини виступають за прийняття такого закону, проте більшість ліберальних ЗМІ, а також Брюссель, висловили з цього приводу рішучий протест.

Хоча Ердоган і не збирався вводити в країні ісламське законодавство, він прагнув нагадати туркам про їхню релігійну ідентичність. “Ми хочемо інтеграції до Європи, а не асиміляції”, – заявив він [47].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

На сьогодні для України, враховуючи швидку зміну ситуації у світі та появу нових регіональних та глобальних гравців, а також виокремлення нових пріоритетів зовнішньополітичного курсу Турецької Республіки, важливою є активізація відносин з Туреччиною з метою:

- збереження та наповнення новим змістом стратегічних відносин, відновлення ролі пріоритетного партнера на пострадянському просторі;
- співпраці для використання досвіду та підтримки щодо вступу до європейських та євроатлантичних структур;
- забезпечення можливості диверсифікації енергоносіїв, активної ролі України у формуванні нової системи транспортних комунікацій на Євразійському просторі та транзиту енергоносіїв із Близького Сходу та Каспію до Європи;
- створення сприятливих умов для надходження в Україну значних інвестицій за вигідними умовами та українських інвестицій у Туреччину, відкриття ринку збуту для багатьох видів українських товарів, військово-технічної, сільськогосподарської продукції;
- створення нової системи безпеки в Чорноморсько-Каспійсько-Близькосхідному просторі, співпраця в урегулюванні регіональних конфліктів;
- використання кримськотатарського чинника як мотиву активізації співпраці щодо розвитку Кримського півострова, облаштування кримських татар та розвитку міжцивілізаційного діалогу;
- просування українських економічних проєктів за підтримки Туреччини в країнах Кавказу, Центральної Азії й Балкан;
- співпраці в напрямі проникнення на ринки третіх країн, таких, наприклад, як Ірак.

Турецька Республіка на сьогодні є важливою країною світу, що займає 16-те місце серед 185 країн за кількістю населення, 32-ге місце за розміром території й 17-те місце за розвитком економіки. Вона є державою, яка, не відмовляючись від своєї ісламської ідентичності, намагається стати вагомою частиною Західного світу.

Відповідно до свого геополітичного і геоекономічного положення вона має власні інтереси і вплив у таких регіонах, як:

- Середній і Близький Схід та Каспійський регіон, де зосереджені найбільш важливі нафтові ресурси у світі;
- Середземноморський регіон, який є перетином важливих морських комунікацій;
- Чорноморський регіон та райони турецьких проток, через які проходять важливі енерготранспортні магістралі;
- Балкани, які зазнали структурних змін унаслідок розпаду Радянського Союзу та Югославії;
- Кавказ та Центральна Азія, які володіють багатими природними ресурсами, але яким властиві етнічні конфлікти.

Особливе місце у політиці Туреччини займає процес інтеграції у західні структури.

Формування нових тенденцій, що є характерною ознакою цієї політики, зумовлене низкою обставин, серед яких слід відзначити такі:

- посилення впливу турецького чинника на формування нової системи безпеки в Чорноморсько-Каспійсько-Центральноазійсько-Близькосхідному просторі;
- становлення Туреччини як посередника у вирішенні конфліктних питань на теренах Середнього та Близького Сходу, а також у Чорноморсько-Каспійському регіоні;
- досвід Туреччини у подоланні економічних криз і формуванні сталої економічної системи країни, перетворення її на привабливого економічного партнера як для Заходу, так і для Сходу, зростання ролі Туреччини як однієї з ключових ланок формування нових шляхів транспортування енергоносіїв із Чорноморсько-Каспійського та Близькосхідного регіонів до Європи;

- активна участь у процесі глобалізації, що є стимулом для проведення багатопланової зовнішньої політики, яка стимулює до пошуку шляхів знаходження спільної мови між Сходом і Заходом, Півднем і Північчю;
- складності, що виникли у Туреччини, пов'язані з отриманням статусу повноправного члена ЄС, та шляхи їх подолання.

На сучасному етапі на Сході Турецька Республіка сприймається як країна, що в майбутньому може стати “основним фактором” Близького Сходу. Туреччина намагається відігравати в регіоні стабілізуючу роль, переосмислюючи і формуючи нову політику щодо вирішення існуючих регіональних проблем. Проводячи грамотну, гнучку та наступальну багатовекторну політику реагування на зміни, що відбуваються у світі та регіоні, вона створює ситуацію, коли стає одним із важливих елементів близькосхідної політики провідних країн світу й запорукою справедливого вирішення проблем близькосхідних країн.

Вихід на новий конструктивний рівень відносин Туреччини з нашим сусідом – Російською Федерацією, перехід від конфронтаційного розвитку відносин, особливо у політичній сфері, на більш прагматичну основу, головними критеріями якої стають взаємовигідність і зацікавленість у співпраці, є теж цінним досвідом побудови відносин з іншими країнами. Дуже показовим у цьому сенсі є укладання між двома країнами у 2001 р. Угоди про співробітництво у Євразії (від двостороннього співробітництва – до багатопланового партнерства).

Сьогодні Туреччина намагається відігравати нову роль субрегіонального лідера зі своїми інтересами.

Важливим чинником українсько-турецьких відносин повинна стати активізація двох- та багатосторонньої співпраці з Туреччиною, збільшення кількості візитів і зустрічей на вищому рівні керівників, високих посадових осіб, представників бізнесових структур обох країн для вирішення нагальних проблем взаємодії, перехід до наповнення реальним змістом досягнутих домовленостей, розробка нової Стратегії співробітництва між Україною і Туреччиною [48; 49].

Список використаних джерел

1. Режим доступу : <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3432.htm>
2. Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023185.pdf>
3. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/index.html>
4. Режим доступу : <http://www.k-turkam.ru/turkey/state/>
5. Режим доступу : <http://www.k-turkam.ru/turkey/state/statistics/>
6. Режим доступу : <http://www.versa-travel.spb.ru/countries.phtml?country=4>
7. Режим доступу : http://www.turkey.russian-club.net/spravka_sistema.html
8. Режим доступу : <http://svit.ukrinform.ua/Turkey/turkey.php>
9. Режим доступу : <http://svit.ukrinform.ua/Turkey/turkey.php?menu=state>
10. Режим доступу : http://www.yestravel.ru/turkey/political_structure/
11. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/politicheskie_partii.html
12. Режим доступу : <http://www.k-turkam.ru/turkey/state/politics/>
13. Режим доступу : <http://turtsia.ru/Political-System.htm>
14. Режим доступу : http://www.turkey.russian-club.net/spravka_sets.html
15. Режим доступу : <http://www.easttime.ru/countries/topics/2/6/47.html>
16. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/economy.html>
17. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/turkey-socialpolicy.html>
18. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/mestnoe_samoupravlenie.html
19. Режим доступу : http://www.turkey.russian-club.net/spravka_administration.html
20. Режим доступу : http://www.zen.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1190:2010-02-06-17-33-56&catid=208:2010-02-06-17-08-38&Itemid=65
21. Режим доступу : http://openukraine.org/doc/ste/STE_1_UA.pdf
22. Режим доступу : <http://www.delovayaturtsia.ru/TurkeyAbout>
23. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/sistema_gos_uprav.html
24. Режим доступу : http://ckct.orenportal.ru/countries/turkey/turkey_13.shtml

25. Режим доступу : http://www.aspect-m.kz/rus/index.php?option=com_content&view=article&id=162:2012-05-04-14-06-08&catid=4:2010-09-21-05-01-01&Itemid=6
26. Режим доступу : <http://turtsia.ru/Constitution-Republic-Turkey.htm>
27. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/konstituciya.html>
28. Режим доступу : <http://www.k-turkam.ru/turkey/state/legislation/>
29. Режим доступу : <http://allturkey.narod.ru/devletyapisi.htm>
30. Режим доступу : <http://www.delovayaturtsia.ru/TurkeyAbout/PoliticalStructure.html>
31. Режим доступу : <http://www.krugosvet.ru/node/42730>
32. Режим доступу : <http://allturkey.narod.ru/anayasa.htm>
33. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/izbiratel'naya_sistema.html
34. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/parlament.html>
35. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/procedura_zakonotvorch.html
36. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/glava_gosud_prezident.html
37. Режим доступу : <http://ukrexport.gov.ua/ukr/zinfo/tur/1688.html>
38. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/pravitelstvo.html>
39. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/sudebnaya_sistema.html
40. Режим доступу : http://www.turkey.russian-club.net/spravka_court.html
41. Режим доступу : <http://turkeyivesmir.ucoz.ru/index/0-7>
42. Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan015909.pdf>
43. Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031588.pdf>
44. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/gossluzhba.html>
45. Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031589.pdf>
46. Режим доступу : http://www.todaie.gov.tr/dosya/todaie_katalog_eng.pdf
47. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/turkey/modernizaciya_i_reformi.html
48. Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/5.htm>
49. Режим доступу : http://www.turkey.russian-club.net/spravka_politics.html

Корисні посилання

- Офіційна сторінка Президента Туреччини. – Режим доступу : <http://www.abdullahgul.gen.tr>
- Президент Туреччини. – Режим доступу : www.cumhurbaskanligi.gov.tr
- Великі національні збори Туреччини. – Режим доступу : <http://www.tbmm.gov.tr>
- Прем'єр-міністр Туреччини. – Режим доступу : www.tayyip Erdogan.com
- Туристична інформація про Туреччину. – Режим доступу : <http://www.exploreturkey.com>
- Віртуальний гід Туреччиною. – Режим доступу : <http://www.turkey.com>
- Режим доступу : www.turkishpolitix.com
- Режим доступу : www.islamnews.ru
- Режим доступу : www.easttime.ru
- Режим доступу : www.turtsia.ru
- Режим доступу : www.allaboutturkey.com

ФЕДЕРАТИВНА РЕСПУБЛІКА НІМЕЧЧИНА



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Загальні принципи законодавчої влади*
 - 4.2. *Склад та структура парламенту, повноваження та форми роботи*
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
 6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Загальні принципи судової влади*
 - 6.2. *Судові органи. Здійснення судової влади*
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції до модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Додатки
- Список використаних джерел
- Корисні посилання: інституції на федеральному рівні

1. Загальна характеристика держави

Федеративна Республіка Німеччина / Bundesrepublik Deutschland.

Демократична парламентська федеративна держава, заснована в 1949 р.

Столиця - Берлін (населення - 3,4 млн мешканців).

Офіційною мовою є німецька [1].

Німеччина розміщена в центрі Європи і межує з дев'ятьма державами: Францією, Швейцарією, Австрією, Чехією, Польщею, Данією, Нідерландами, Бельгією, Люксембургом.

Найбільшими містами є Берлін (3,4 млн мешканців), Гамбург (1,8 млн), Мюнхен (1,3 млн), Кьольн (1,0 млн), Франкфурт-на-Майні (662 тис.) [2].

Німеччина, чисельність населення якої становить 82,3 млн осіб (з них 42,0 млн - жінки), - країна ЄС з найбільшою густотою населення. У Німеччині мешкають близько 7,3 млн іноземців (8,8% від усієї кількості населення), з них 1,7 млн - турки.

88% населення мешкають у містах і міських агломераціях. Німеччина налічує 82 великих міста з населенням понад 100 тис. мешканців.

Імміграція з 2005 р. регулюється Законом про імміграцію [3].

Законодавча гілка влади має двопалатну систему: в законодавстві поряд із Німецьким Бундестагом у прийнятті законів бере участь Бундесрат, що складається з представників, делегованих земельними урядами, які захищають інтереси земель.

Згідно з Основним Законом влада президента обмежена, значно більше владних повноважень надано канцлеру (прем'єр-міністру).

За державним устроєм Німеччина - федеративна держава, що складається з 16 федеральних земель, кожна з яких має свою конституцію, парламент і уряд. Найвища державна влада належить федерації. Федеральні землі на федеральному рівні представлені Бундесратом, який бере участь у законодавчій діяльності федерації [4].

Що стосується виборчого права, то воно є загальним, рівним і таємним, у виборах громадяни мають право брати участь починаючи з 18-річного віку (на комунальних виборах - з 16 років). Вибори до Бундестагу відбуваються кожні чотири роки.

У Німеччині існує багатопартійна система, партії мають особливе конституційно-правове становище, користуються державною фінансовою підтримкою, їх заборона можлива лише за рішенням Федерального конституційного суду.

Німеччина - соціальна правова держава. Тут діють принципи поділу гілок влади та підпорядкування органів управління закону. Всі державні органи підпорядковуються конституційному ладу. Основний закон гарантує кожному окремого громадянину основні права й права людини. Федеральний конституційний суд стежить за дотриманням Основного Закону. Всі інші державні органи зобов'язані підпорядковуватися його рішенням [4].

Федеративна Республіка Німеччина - співзасновниця Європейського Союзу (ЄС). Її внесок у розмірі 22 млрд євро є найбільшим і становить 20% від бюджету ЄС.

З 1973 р. Німеччина - повноправний член ООН. Вона - третій за розміром внеску донор ООН, який сплачує майже 9% до загального бюджету організації. У Німеччині розташовані органи ООН. З 1996 р. Бонн має назву "місто ООН", оскільки тут розташовано 16 організацій ООН.

Німеччина - член оборонного альянсу НАТО (з 1955 р.), Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Світового банку та Міжнародного валютного фонду (МВФ).

Федеральне міністерство закордонних справ у Берліні та його мережа з 228 закордонних представництв репрезентує Німеччину в світі. На цей час Німеччина підтримує дипломатичні відносини зі 191 країною.

Німецький Бундесвер бере участь у дев'яти зарубіжних місіях, серед яких - миротворчі, гуманітарні та стабілізаційні операції, що мають мандат ООН і здійснюються в рамках НАТО і ЄС. Німеччина надає найбільші військові контингенти в міжнародних місіях у рамках запобігання кризам і подолання конфліктів [5].

2. Територіальні рівні державного управління

Німеччина має федеральний устрій. Таким чином політична система держави ділиться на два рівні: федеральний, на якому приймаються загальнодержавні рішення міжнародного значення, і регіональний, на якому вирішуються завдання федеральних земель. Кожен рівень має власні органи виконавчої, законодавчої і судової влади.

Німецький Бундестаг (парламент) і Бундесрат (орган представництва земель) здійснюють законодорадчу і законодавчу функції на федеральному рівні і уповноважені більшістю голосів у дві третини в кожному з органів вносити зміни до конституції. На регіональному рівні законотворчість здійснюється парламентами земель - ландтагами і бюргершафтами (парламенти міст-земель Гамбург і Бремен). Вони ухвалюють закони, що діють у межах земель.

Виконавча влада на федеральному рівні представлена Федеральним урядом, на чолі якого стоїть бундесканцлер. Главою органів виконавчої влади на рівні суб'єктів федерації є прем'єр-міністр. Федеральною і земельними адміністраціями керують міністри, які очолюють адміністративні органи.

З 1952 р. ФРН є членом Європейського Союзу. У 1990 р. - відбулося об'єднання Німеччини [6].

2.1. Загальнодержавний рівень

Федеративна Республіка Німеччина (ФРН) за формою правління - парламентська республіка. Такий конституційний лад, на відміну від інших, акцентує увагу на ролі парламенту в системі органів державної влади.

Основний Закон Німеччини закріпив п'ять постійно діючих конституційних органів: Федеральний президент, Федеральний уряд (виконавчі), Бундесрат, Бундестаг (законодавчі), Федеральний конституційний суд (судові).

Основне навантаження щодо управління на загальнодержавному рівні несуть федеральні міністерства [7; 8; 22].

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

За винятком Баварії всі землі ФРН мають однопалатні парламенти, що всенародно обираються (ландтаги); у Баварії, крім того, є ще й сенат, який обирається як орган, що представляє інтереси десяти груп населення. Повсюдно глави уряду (у Гамбурзі - перший бургомістр, у Бремені - бургомістр, у Берліні - правлячий бургомістр, в 13 інших землях - прем'єр-міністри) залежать від більшості у ландтагах.

У віданні федеральних земель перебувають питання політики у сфері культури і народної освіти, охорони правопорядку і навколишнього середовища. Федеральне законодавство застосовується в землях з урахуванням їх широкої автономії. При цьому розподіл федеральної допомоги між регіонами країни узгоджується з керівництвом Європейського союзу (ЄС) у Брюсселі.

Спинимося на особливостях місцевого самоврядування. В країні основною територіальною одиницею місцевого самоврядування є адміністративні округи. У межах кількох сотень округів діють міські, комунальні і сільські органи місцевого самоврядування, які обираються населенням на основі пропорційного представництва. Податки на нерухомість і виробництво, так само як і прибуткові податки, йдуть на різні операції місцевої влади, але більшість громад і муніципалітетів отримують додаткові субсидії від федерального уряду.

Землі ФРН, будучи відносно самостійними суб'єктами федерації, автономно визначають структуру своїх органів виконавчої влади. Як правило, ці структури очолюють прем'єр-міністри земель, які обираються парламентами і формують земельні уряди. У межах своєї компетенції земельні уряди формально повністю незалежні від уряду ФРН. У питаннях, що належать до компетенції федерації, на них покладене виконання відповідних федеральних законів.

Завершують структуру органів виконавчої влади місцеві адміністрації (муніципалітети). Вони підлеглі земельним урядам з питань, віднесених до компетенції самих земель [9].

Федеративна Республіка Німеччина - країна з розвинутою демократичною структурою влади і розвинутим місцевим самоврядуванням. На сьогодні правовий статус органів місцевого

самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається передусім конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок структура цих органів і їх компетенція досить суттєво відрізняються в різних землях Німеччини. Проте спільним є демократизм їх утворення, автономність діяльності та відповідальність за стан справ у своїй громаді. Адже це впливає з норм ст. 28 федеральної Конституції Німеччини. Німецька Конституція передбачає лише кілька фундаментальних норм, але вони цілком достатні для подальшого розвитку в законодавстві з гарантією закріплення в спеціальних законах прав і можливостей органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, що існують у різних німецьких землях, фактично в усіх землях самоврядування є досить розвинутим і в громадах вирішується понад 80% питань, коли громадянин вступає у відносини з владою. Головними функціями органів місцевого самоврядування можна визначити: 1) забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ); 2) побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, бані, спорт, дозвілля; 3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру); 4) формування середовища проживання і перспективне планування: планування розвитку міста, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури і засобів комунікації; 5) громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, РАГС; 6) стабілізація суспільної системи [10].

Протягом вже майже 200 років у Німеччині існує особлива організаційна структура регіонального рівня. Оскільки Німеччина є федерацією, побудова такої структури є завданням окремих федеральних земель. Регіональний рівень розміщений між урядами земель з їх міністерствами, з одного боку, і місцевим рівнем - з другого. Цей рівень у Німеччині, який називається "крейсами", відповідає українським районам. Рівень областей в Україні відповідає федеральним землям у ФРН.

Крейси в Німеччині можна порівняти з районами в Україні. У них проживає в середньому від 150 до 300 тис. населення.

Організаційна структура регіонального рівня в Німеччині ґрунтується на таких основних принципах.

1. Субсидіарність і демократична децентралізація.

Згідно з цим принципом усі політичні завдання регіонального значення виконуються органами самоврядування. Крейси мають право на самостійне ведення своїх регіональних справ у межах законодавства. Самоврядування означає, що всі політичні завдання на рівні крейсів визначаються демократично обраним парламентом крейсу, і уряд крейсу бере на себе виконання відповідних завдань органів управління.

2. Фінансова автономія.

Держава має забезпечити крейси достатніми фінансами, щоб дати їм змогу виконати поставлені завдання. Це досягається шляхом надання крейсам права стягнення власних податків. Крім того, виконання завдань на рівні крейсів забезпечується шляхом надання їм частки податкових надходжень від тих чи інших федеральних земель.

3. Децентралізація державного управління.

Крейс також є адміністративно-територіальною одиницею. На рівні крейсів виконання земельних і федеральних законів має забезпечуватися урядом крейсу. Крейси являють собою адміністративно-територіальні одиниці найнижчого рівня, які забезпечують виконання норм земельного і федерального права у своїх межах стосовно власних громадян.

Особливе значення в цьому зв'язку має покладене на уряди крейсів завдання щодо контролю діяльності урядів громад. Крейс складається з численних маленьких і великих громад. Уряд крейсу контролює дотримання урядами громад норм права і законодавства. Доти, доки громади виконують завдання самоврядування, здійснюється лише правовий контроль за дотриманням законодавства урядами громад.

На рівні крейсів існує єдиний орган управління - "окружне управління". Це управління має подвійну функцію: з одного боку, воно є органом державного управління нижчого рівня, який забезпечує виконання федеральних і земельних законів. Адже у складі окружного управління працюють службовці, що призначаються на посади і праця яких оплачується землею. З другого боку, окружне управління також являє собою орган управління крейсу, який відповідає

за виконання завдань самоврядування крейсу, оскільки у складі окружного управління працюють службовці, що призначаються на посади та праця яких оплачується крейсом як органом самоврядування.

Отже, в окружному управлінні під одним дахом об'єднуються функції управління крейсу як органу самоврядування та державного управління нижчого рівня.

Це має суттєві переваги. На регіональному рівні існує єдина управлінська інстанція, куди має звертатися громадянин. Це спрощує встановлення зв'язку з урядом для громадянина, оскільки він, як правило, є недосвідченим у питаннях права і не знає, чи має вирішуватися окреме питання у сфері управління крейсом як органом самоврядування, чи на центральному рівні.

Така модель управління на регіональному рівні в Німеччині є дуже ефективною вже протягом понад 200 років. Ще раз узагальнимо переваги цієї моделі:

1. Чітке визначення меж компетенції у сферах самоврядування і справах, переданих державою.
2. Відсутність конкуренції, а навпаки, кооперація між службовцями, які відповідають за самоврядування, і службовцями, що виконують державні завдання.
3. Прозорість управлінських процесів для громадянина, який стосовно всіх питань регіонального управління змушений звертатися лише до однієї установи.
4. Дуже економна організаційна структура управління, адже немає жодної потреби в забезпеченні діяльності кількох окремих адміністративних одиниць [11].

3. Функції держави і державне управління

Основи сучасної правової системи Німеччини були закладені після створення у 1867 р. державами на чолі з Пруссією Північно-Німецького союзу й утворення на їх базі 1871 р. Німецької імперії. До виникнення загального німецького права на території нової держави залишалися чинними законодавчі акти і продовжували діяти звичай колишніх держав та державних утворень. Особливу роль при цьому відіграло законодавство Баварії, Пруссії, Саксонії й інших впливових у той період німецьких держав.

Серед загальних німецьких законодавчих актів, що помітно впливали на весь подальший розвиток законодавства у країні, виділяють такі як Торгівельний (1866 р.) і Карний (1871 р.) кодекси, Цивільно-процесуальне і Кримінально-процесуальне уложення, Закон про судоустрій 1877 р. У структурі сучасного законодавства Німеччини застосовуються також деякі адаптовані до нинішніх умов акти, прийняті ще в період існування Веймарської республіки (1919-1933 рр.).

Зберігають чинність і деякі законодавчі положення й акти, прийняті у період існування в країні фашистської диктатури (1933-1945 рр.). З часу об'єднання в 1990 р. ФРН з НДР величезну роль у законодавчій сфері стали відігравати державні договори "Про економічний, валютний і соціальний союз ФРН і НДР", що набули чинності з 1 липня 1990 р., і "Про механізм входження НДР у ФРН", підписаний 31 серпня 1990 р. Відповідно до першого договору усе законодавство НДР в економічній, валютній і соціальній сферах цілком анулювалося, а на заміну йому на ці сфери поширювалося законодавство ФРН. Відповідно до другого договору й інших актів у процесі возз'єднання двох німецьких держав на території НДР було послідовно поширене все законодавство і судова система Німеччини на федеральному рівні.

У сучасній правовій системі Німеччини вирішальне значення має Конституція, прийнята 23 травня 1949 р., і розроблені на її основі конституційні акти. Конституція ФРН закріплює основи державного і суспільного ладу, конституційні права, свободи й обов'язки громадян ФРН, форму правління (республіка), форму державного устрою (федерація), структуру державних органів і порядок їх формування, ієрархію нормативно-правових актів, виданих на основі і на виконання Конституції ФРН. Законодавство, згідно з п. 3 ст. 20 Конституції ФРН визначається конституційним ладом, виконавча влада і правосуддя - законом і правом. Як Основний Закон федеративної держави Конституція ФРН закріплює так само компетенцію центральних органів державної влади і управління, характер взаємовідносин органів державної влади і управління та суб'єктів федерації - земель; визначає загальні принципи побудови і функціонування організації управління землями. Державний устрій земель згідно зі ст. 20 Основного Закону ФРН має відповідати "основним принципам республіканської, демократичної і соціальної, правової держави у дусі чинного Основного закону". У землях, округах і громадах народ повинен мати

представництво на підставі загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. Поряд з конституцією і законами важливе значення серед джерел сучасної Німеччини мають постанови, видані центральним урядом федерації й урядами земель.

Одним з основних джерел права у правовій системі Німеччини є рішення Конституційного суду країни. За юридичною силою вони відповідні звичайним законам. Що ж стосується тлумачення Конституційним судом парламентських законів, то вони навіть перевищують за юридичною силою останні. Рішення Конституційного суду стосовно конституційності чи неконституційності законів є вирішальними для подальшої долі цих нормативно-правових актів і є обов'язковими для всіх без винятку державних органів, у тому числі й для судів. Правова система Німеччини відображає її федеративний характер. Вона складається з норм, що містяться в актах федеральних органів, і нормативних актів, виданих державними органами окремих земель. Відповідно до Конституції ФРН (ст. 31) "федеральне право має перевагу над правом земель" [12].

Німецька федеративна держава є комплексним утворенням. Вона складається з центрального державного рівня федерації та 16 земель. Основний закон чітко встановлює порядок повноважень, які стосуються федерації, а які - федеральних земель. Цим федеративний устрій Німеччини схожий на устрій інших федеративних держав. Суспільне життя Німеччини регламентується переважно федеральними законами. Громадяни ж відповідно до принципу субсидіарності звертаються майже винятково до земельних установ або комунальних управлінь, які діють за дорученням земель. Причина цього криється в намаганні поєднати в Основному Законі переваги унітарної держави з перевагами федерації. Громадяни інших держав у своїх щоденних справах набагато частіше стикаються з представниками федеральних установ.

Основний Закон вимагає порівнянності умов життя по всій Німеччині, які великою мірою визначаються економічною та соціальною політикою. Тому цю сферу регулюють переважно федеральні закони. Саме в цьому німецька федеративна держава схожа на унітарну. Проте землі контролюють переважну більшість функцій загальнодержавного управління. Отже, в німецькому управлінні переважають федералістські елементи. Земельні адміністрації виконують, з одного боку, що типово для федеральної держави, відповідні земельні закони, з другого (у дуже нетиповий як для федеративних державних систем спосіб) - ще й більшість федеральних законів. Тож німецьку федеративну державу можуть характеризувати такі ознаки, як "унітарна" або "прихована" федеративна держава.

Три загальнодержавних завдання федеральні землі виконують власними силами: пов'язані з шкільною освітою, здебільшого й вищою, внутрішньою безпекою, включно із завданнями поліції, а також здійсненням комунального самоврядування. Широкі дієві повноваження Бундесрату урівноважують переваги федерації в законодавчому процесі [13].

4. Законодавча влада в системі державного управління

4.1. Загальні принципи законодавчої влади

Політична система ФРН уособлює другу демократичну систему в історії Німеччини. У Парламентській раді батьки-засновники Федеративної Республіки Німеччина, розробляючи нову конституцію - Основний Закон, зробили висновки з поразки першої демократії, Веймарської республіки та націонал-соціалістської диктатури. Федеративна Республіка Німеччина була "дитям війни". І в 1949 р. демократія мала стати на ноги спочатку лише в західній частині поділеної на дві держави Німеччини. Проте Основний Закон, спершу розрахований як тимчасове рішення, мав на меті "возз'єднання внаслідок вільного волевиявлення".

Друга німецька демократична республіка виявилася успішною. Однією з причин цього - висока оцінка вільного життя після диктатури та прагнення до визнання сусідами-демократами. Але й Основний Закон має свою частку в цьому успіху. Коли через 40 років завершився поділ Німеччини, Основний Закон став у 1990 р. конституцією об'єднаної Німеччини.

Основний Закон узгоджує законодавство з конституційним ладом, а державне управління - із законом і правом. Особливе значення має ст. 1 Основного Закону. Вона визнає найвищою цінністю конституційного ладу повагу людської гідності: "Гідність людини недоторканна. Шанувати й захищати її є обов'язком всієї державної влади". Подальші основні права гаранту-

ють, зокрема, свободу дій у рамках законів, рівність людини перед законом, свободу преси та засобів масової інформації, свободу об'єднань, а також захист сім'ї.

Зазначаючи, що народ здійснює свою владу через відповідні органи, Основний Закон закріплює представницьку демократію як форму правління. Крім того, Німеччину як правову державу визначає те, що будь-яка діяльність органів державної влади підконтрольна судам. Наступним конституційним принципом є федеральний устрій держави, що означає розподіл владних повноважень між низкою держав-членів федерації та центральною державою. Зрештою, Основний Закон визначає Німеччину як соціальну державу. Соціальна держава вимагає, аби політика вживала заходів, щоб забезпечувати людям гідне матеріальне становище у разі безробіття, каліцтва, хвороби та в літньому віці. Особливість Основного Закону полягає у так званому "вічному характері" цих основних конституційних принципів. Основні права, демократична форма правління, федеральний устрій держави та принципи соціальної держави недоторканні навіть за умови пізніших змін Основного Закону або прийняття цілком нової конституції [14].

У Німеччині діє двопалатний парламент: верхня (більш "слабка") палата - Бундесрат; нижня (більш "сильна") - Бундестаг.

Розбіжності по законопроекті між Бундестагом і Бундесратом узгоджуються в об'єднаних комітетах (спільних комісіях) двох палат.

Оскільки земельні вибори не збігаються за часом із загально-національними, розподіл сил між політичними партіями у Бундестагу і Бундесраті може бути різним. Так, християнські демократи - партія, що мала більшість в двох палатах протягом багатьох років - залишилися в Бундесраті з 1991 р. у меншості відносно соціал-демократів.

Бундестаг є виборним представництвом німецького народу. В технічному плані одна половина з 598 мандатів Бундестагу обирається за земельними списками партій (так званий другий голос), а інша - голосуванням за окремих кандидатів у 299 виборчих округах (перший голос). Такий розподіл нічого не змінює щодо ключових позицій партій у виборчій системі. На успіх мають шанс лише ті кандидати в округах, які входять до складу якоїсь партії. Партійна належність депутатів Бундестагу має відображати розподіл голосів виборців. Щоб не ускладнювати формування більшості присутністю маленьких та найменших партій, передбачено застереження про мінімальне представництво в Бундестазі, так званий 5% бар'єр.

Бундестаг - парламент Німеччини. Його депутати організовані у фракції та обирають зі свого кола президента. Одним з найважливіших завдань Бундестагу є обрання Федерального канцлера й підтримка його на цій посаді, схвалення його політики. Бундестаг може звільнити канцлера, висловивши йому недовіру. В цьому він схожий на інші парламенти. Немає великої різниці в тому, що в Німеччині канцлера обирають, а у Великій Британії та інших демократичних державах прем'єр-міністра призначає глава держави. В інших парламентських демократіях головою уряду завжди призначається керівник партії, яка може спиратися на парламентську більшість.

Другим важливим завданням Бундестагу є законотворчість. З 1949 р. до парламенту було внесено близько 9 тис. проектів законів і прийнято понад 6200 законів. Переважно це були поправки до законів. Найбільше законопроектів було подано урядом. Невелика кількість проектів пропонується парламентом або Бундесратом. І в цьому він схожий на парламенти інших парламентських демократій, оскільки приймає переважно закони, запропоновані Федеральним урядом. Проте Бундестаг уособлює тип "дебатовального" парламенту меншою мірою, ніж це властиве британській парламентській культурі. Він скоріше відповідає типу робочого парламенту. Профільні комітети Бундестагу дуже інтенсивно та професійно розглядають внесені в парламент законопроекти. Ця діяльність Бундестагу трохи нагадує конгрес США - прототип робочого парламенту. Третім важливим завданням Бундестагу є контроль за діяльністю уряду. Прозорий для громадськості парламентський контроль здійснює парламентська опозиція. Помітнішу, але не менш дієву частину контрольної функції беруть на себе депутати від урядових партій, адресуючи критичні запитання своїм представникам в уряді за зачиненими дверима залу засідань [15].

Бундестаг

- Головна палата парламенту.
- Обирається населенням терміном на 4 роки.

- Половина депутатів обирається у виборчих округах за мажоритарною системою шляхом прямого голосування, інша половина - за партійними списками, що виставляються в кожній землі, за пропорційною системою.

- Здебільшого член кабінету міністрів одночасно є й депутатом Бундестагу.

- Законопроекти можуть бути внесені будь-яким депутатом, Бундесратом або федеральним урядом. Для проходження законопроекту потрібна проста більшість голосів. Основна робота над складними законопроектами ведеться не на пленарних засіданнях, а в комітетах і комісіях Бундестагу. Місця у комітетах і комісіях між представниками різних партій розподіляються залежно від чисельності тієї або іншої партійної фракції.

До об'єднання Німеччини в Бундестагу засідало 520 депутатів. На виборах у грудні 1990 р. з вхождением до складу ФРН нових земель кількість депутатських мандатів було збільшено до 662, а на виборах 1994 р. - до 672, на виборах 1998 р. ця кількість зменшилася до 669.

Згідно з Конституцією Бундестаг (нім. Bundestag - З'їзд Федерації) - це вищий орган влади, який здійснює представництво німецького народу та має значні законодавчі повноваження. Бундестаг є найвищим демократичним органом ФРН. Він відіграє ключову роль у системі органів державної влади і формуванні політичної волі. Саме тут висловлюється багато різних, часто протилежних позицій, ведуться дебати з найбільш актуальних питань. Основне призначення парламенту, за словами самих німецьких громадян, - бути "форумом нації".

Діяльність Бундестагу є публічною. За свою історію він ще жодного разу не скористався правом проведення закритого засідання. Протягом чотирирічного терміну повноважень Бундестагу в його стінах в середньому буває близько 1 млн відвідувачів (у тому числі і з інших країн). Щорічно понад 20 тис. громадян користуються правом подання петицій, тобто протягом усього терміну повноважень Бундестагу до нього звертається кожен тисячний громадянин Німеччини.

Повноваження Бундестагу є досить широкими, що характерно для парламентської республіки. Він здійснює законодавчі функції, бере участь у формуванні федеративних органів (підпорядкованих Федеральному Президенту, Федеральному Канцлеру, призначенні членів Конституційного Суду та вищих суддів держави); здійснює парламентський контроль над Урядом, бере участь у бюджетному процесі тощо.

Бундесрат

- Голова Бундесрату обирається по черзі і за традицією одноголосно з числа прем'єр-міністрів усіх 16 земель терміном на один рік. Делегація, що представляє ту чи іншу федеральну землю, голосує в Бундесраті відповідно до інструкцій земельного уряду.

- Члени Бундесрату не вибираються населенням, а делегуються кожним із земельних парламентів.

- Засідання палати проводяться один раз на місяць.

- У складі Бундесрату ФРН (до її об'єднання з НДР) були представлені 45 делегатів з 10 західнонімецьких земель, а також спостерігачі із Західного Берліна, які не брали участі у голосуванні. У грудні 1990 р. після об'єднання країни кількість місць у Бундесраті було збільшено до 68. Федеральні землі з населенням понад 7 млн осіб посилають у Бундесрат по 6 делегатів кожна; землі з чисельністю жителів від 6 до 7 млн осіб - по 5 делегатів; від 2 до 4 млн - по 4 делегати, до 2 млн - по 3 делегати.

- Якщо проведений через Бундестаг закон зачіпає інтереси 16 німецьких земель, він має бути схвалений Бундесратом.

- Питання, що стосуються суверенних прав федеральних земель, особливо фінансові й адміністративні, звичайно є предметом дискусій і суперечок, і тому в середньому трохи більше від половини всіх законопроектів проходить через верхню палату парламенту. Крім того, Бундесрат має право сформулювати негативний висновок щодо будь-якого із законопроектів, але лише невелика їх кількість не отримує схвалення у верхній палаті.

Як земельна палата Бундесрат має таку саму функцію, як і другі палати в інших федеративних державах, що здебільшого називаються сенатом.

Бундесрат співпрацює з Бундестагом над ухваленням федеральних законів. При цьому він відрізняється від других палат інших федеративних держав. Основний Закон передбачає два види співпраці. Федеральні закони, які вимагатимуть від земель додаткових адміністративних видатків або які приймаються замість попередніх земельних законів, мають бути схвалені Бундесратом, який змушений підтримати прийнятий Бундестагом закон, щоб він набув чин-

ності. У цьому питанні Бундесрат має статус рівноправної з Бундестагом законодавчої установи. Тепер уже вимагається схвалення Бундесратом понад 50% усіх прийнятих законів. Оскільки федеральні закони принципово виконуються земельними адміністраціями, то найважливіші та найвитратніші закони пов'язані з адміністративним суверенітетом земель. Від законів, що схвалюються, необхідно відрізнити "закони, що заперечуються". Їх Бундесрат може відхилити, але Бундестаг може скасувати це відхилення такою самою більшістю, як і Бундесрат, - звичайною, абсолютною більшістю або більшістю в дві третини голосів.

Враховуючи те, що діяльність Бундесрату фінансується 16 земельними урядами і залежить від їх підтримки, то стане зрозуміло, що земельні уряди є важливими гравцями у федеральній політиці. Цій обставині прем'єр-міністри як голови земельних урядів завдячують своєю відомістю далеко поза межами їх власних земель. З вересня 2006 р. реформа федералізму повновому регулює повноваження федерації та земель. Мета реформи полягає в поліпшенні дієздатності і здатності приймати рішення федерацією та землями, а також у чіткішому визначенні політичної відповідальності [16-22].

Характерною особливістю Німеччини є те, що не існує єдиної точки зору на правове становище Бундесрату (нім. Bundesrat - Рада Федерації). Деякі ні-мецькі вчені розглядають Бундесрат як другу чи верхню палату Парламенту, оскільки саме таку роль цей орган відіграє на практиці, інші вважають його окремим конституційним органом.

Якщо звернутись до історії німецького парламентаризму, то побачимо, що така форма Бундесрату відповідає німецьким традиціям. У 1948-1949 рр., коли Парламентська Рада розробляла чинну конституцію, пропонувалось створити Бундесрат за зразком Сенату США (де сенатори обираються шляхом голосування), проте застосування в умовах ФРН цієї моделі поставило б Бундесрат у повну залежність від політичних партій. Тому було обрано форму, яка суттєво вирізняє федеральний устрій Німеччини серед інших федерацій: уряди окремих земель беруть безпосередню участь у прийнятті загальнодержавних рішень [22].

Розглянемо особливості законодавчого процесу, зокрема порядок прийняття законів.

1. Правом законодавчої ініціативи наділені:

- Федеральний уряд;
- Бундесрат;
- Бундестаг.

На практиці основна частина законопроектів вноситься до Бундестагу урядом після відповідного опрацювання в галузевих міністерствах. Саме урядові законопроекти мають найбільше шансів на проходження. Така ситуація пояснюється тим, що законопроекти Бундестагу вносяться найчастіше опозицією, а воля більшості виражається у пропозиціях уряду. У середньому з ініціативи Федерального уряду приймається близько 80% від усіх законів, з ініціативи Бундестагу - 15%, а Бундесрату - 5%.

2. Висловлення позиції:

• проект, внесений Федеральним урядом, спочатку обговорюється в Бундесраті (перший розгляд), який наділений правом висловити свою позицію щодо нього. На цій стадії чітко демонструється контрольна функція Бундесрату в системі державних органів Німеччини. Комітети Бундесрату аналізують поданий законопроект з юридичного погляду, а також виходячи з практичного досвіду урядів земель. Після цього Федеральний уряд зобов'язаний повторно оприлюднити свою позицію;

• розроблений Бундесратом законопроект спрямовується до Федерального уряду, який визначає своє ставлення до документа. Наступним етапом є спрямування ініціативи в Бундестаг.

3. Прийняття закону Бундестагом:

• процедура прийняття закону в Бундестазі передбачає три читання. У першому читанні проводяться загальні дебати, під час яких обговорюються тільки основні положення законопроектів. Після цього проект, як правило, спрямовують у відповідний комітет, який його опрацьовує. Після узгодження законопроекту в другому читанні проводиться третє обговорення з наступним прийняттям законопроекту.

4. Другий розгляд у Бундестазі:

• усі затверджені Бундестагом законопроекти спрямовуються у Бундесрат для другого розгляду. Наступні дії залежать від того, чи потребує такий законопроект затвердження Бундеста-

гу. Основний Закон передбачає, що згода Бундесрату необхідна щодо законів, які: змінюють конституцію, торкаються фінансових надходжень земель (наприклад закони про податок на додану вартість, податок на прибуток), стосуються адміністративного суверенітету земель. На практиці це близько 55-60% від федеральних законів, що дає право Бундестагу справляти дуже значний вплив на законодавство.

5. Процес узгодження:

- якщо Бундесрат не згоден із формулюванням прийнятого Бундестагом закону, то він має право протягом трьох тижнів звернутись в Узгоджувальний комітет з метою виявлення можливих компромісних варіантів. Право на скликання Комітету також мають Бундестаг та Федеральний уряд. До складу комітету входить 16 членів Бундесрату та 16 членів Бундестагу.

6. Повторне обговорення:

- Узгоджувальний комітет може залишити законопроект без змін, запропонувати свій варіант законопроекту або внести відповідні поправки. У першому випадку проект спрямовується відразу у Бундесрат, в другому - спочатку подається в Бундестаг для внесення відповідних змін;

- у разі внесення проекту до Бундесрату він приймає рішення: про схвалення чи опротестування (щодо законів, які не вимагають схвалення Бундесрату); затвердження чи відхилення (щодо законів, які вимагають схвалення Бундесрату).

7. Протест Бундесрату:

- протягом двох тижнів після завершення роботи Узгоджувального комітету Бундесрат має право опротестувати та накласти вето на законопроект. Якщо це рішення прийнято абсолютною більшістю, то і Бундестаг може подолати вето абсолютною більшістю голосів. Якщо ж рішення Бундесрату прийнято двома третинами складу, то Бундестагу також необхідна більшість, що становить дві третини усіх членів. В історії німецького парламентаризму рідко траплялися випадки, коли Бундесрат користувався своїм правом протесту.

8. Закон не приймається у разі:

- відхилення після повторного розгляду Бундесратом, який вимагає його затвердження;
- Бундестаг не подолає вето Бундесрату на закон, що не вимагає його затвердження.

9. Підписання:

- підписує закон Федеральний канцлер та відповідний міністр.

10. Санкціонування та публікація:

- закон передається Федеральному президенту на підпис; публікується у Федеральному віснику та набуває чинності [22].

4.2. Склад та структура парламенту, повноваження та форми роботи

Бундесрат

До складу Бундесрату входять члени урядів федеральних земель, тобто лише ті особи, які мають право голосу в уряді своєї землі (це можуть бути: міністри, бургомістри, сенатори тощо). Члени Бундесрату делегуються та відкликаються безпосередньо урядами своїх земель. Також може бути призначений заступник представника, який тимчасово виконуватиме його функції.

Кількість представників від окремої землі залежить від кількості її жителів і становить 3-6 осіб (наприклад землі Гамбурга, Саара та Бремена наділені трьома голосами, а чотири землі, такі як Баварія, Нижня Саксонія та деякі інші, мають шість місць). Всього у Бундесраті 68 членів.

Фактично Бундесрат є "вічним органом", оскільки він оновлюється щоразу, коли проводяться вибори до парламентів окремих земель, які відбуваються в різний час. Таке конституційно-правове рішення дуже вдало усуває проблему перервності в діяльності державних органів.

Організаційна структура Бундесрату в цілому схожа на структуру Бундестагу, хоча й має певні особливості, зумовлені спеціальним статусом цього органу. Структура Бундесрату включає: Президента та президію; Постійну консультативну Раду; Директора і секретаріат; Європейську палату; Комісії; Посередницьку комісію.

Бундесрат має свій характерний стиль проведення засідань, якому не притаманні надмірна драматичність і театральність. На відміну від Президента Бундестагу Президент Бундесрату не потребує дзвоника, не закликає до спокою. Проте це не означає, що засідання Бундесрату менш цікаві, адже на них відбуваються активні дискусії.

Президент Бундесрату скликає та проводить засідання, виконує обов'язки Федерального президента, відсутнього з певних причин. Порядок заміщення цієї посади передбачено спеціальною угодою з 1950 р., укладеною прем'єр-міністрами земель. Оскільки обрання першого Президента Бундесрату спричинило тривалі політичні суперечності, було вирішено застосувати принцип "рівного представництва" (який відображає федеративний характер держави): щорічно черговий прем'єр-міністр однієї із земель займає цю посаду. Оскільки Німеччина складається з 16 земель, то повний цикл становить 16 років і починається із землі, яка має найбільшу кількість населення (Північна Рейн-Вестфалія), а закінчується найменшою (місто Бремен). Президент та три віце-президенти утворюють Президію. Віце-президенти виконують консультативні функції і в разі необхідності заміщають Президента. Постійна консультативна Рада є консультативним органом Президії і складається з 16 уповноважених осіб, які представляють інтереси федеральних земель.

Секретаріат складається з близько 200 співробітників, основним завданням яких є сприяння проведенню засідань Бундесрату та його комітетів.

Європейська палата створюється за розпорядженням Президента Бундесрату для розгляду термінових та секретних проектів Європейського Союзу. До її складу входить по одному представнику від кожної землі (як правило, урядовий уповноважений при федерації).

Основою роботи Бундесрату є постійні комітети, які не приймають остаточних рішень, а лише розробляють рекомендації для пленуму. Трапляються випадки, коли над однією проблемою працює кілька комітетів, які часто одногосно приймають рекомендації протилежного характеру. У таких випадках уряд кожної із земель повинен визначитися, якій позиції віддати перевагу.

Усього у Бундесраті налічується 17 комітетів, до складу яких входить по одному члену від 16 земель Федерації; розподіл збігається з розподілом функцій федеральних міністерств. Це, зокрема, аграрний, фінансовий, юридичний комітет, комітет із внутрішніх справ, з питань зв'язку та транспорту тощо. Представниками від земель у комітеті з іноземних справ та у комітеті з питань оборони, як правило, є прем'єр-міністри земель. В інші комітети делегуються міністри, відповідальні за певну сферу діяльності. Такий порядок формування приводить до того, що Бундесрат іноді іронічно називають "парламентом вищих державних службовців".

Бундестаг

Серед структур вищої державної влади Бундестаг - єдиний орган, який обирається безпосередньо народом: ні Федеральний президент, ні Федеральний канцлер, ні жоден інший орган вищої державної влади не отримують політичних повноважень безпосередньо від народу.

До складу Бундестагу входять 656 депутатів, за "додатковими мандатами" їх кількість може бути більшою на 10-20 осіб, які обираються строком на 4 роки. Вибори проводяться за змішаною системою: половина депутатів (328) обирається в одномандатних виборчих округах за мажоритарною системою відносної більшості, а друга половина - в багатомандатних виборчих округах (землях) за пропорційною системою. Кожен виборець отримує два бюлетені і має право на два голоси.

Значну роль відіграють "додаткові мандати", що отримує партія, яка в одній федеративній землі посідає більше місць, ніж їй належить, за результатами голосування на базі партійних списків. Саме за рахунок "додаткових мандатів" (нім. *Überhangmandat* - дослівно зайвий мандат), що належали Соціально-демократичній Партії, Бундестаг, наприклад у 1998 р. налічував аж 669 депутатів.

В організації своєї діяльності Бундестаг керується власним Регламентом та "неписаними принципами". Структура Бундестагу включає: Раду старійшин (президент, віце-президенти, депутати), комісії (комітети), фракції, робочі групи. Апарат Бундестагу, який забезпечує його діяльність, складається з 2200 співробітників.

Не пізніше ніж на тридцятий день після проведення виборів депутати збираються на установче засідання з метою затвердження Регламенту (Основний Закон передбачає право парламенту самому визначати порядок своєї діяльності, тому цей документ приймається кожним наступним скликанням Бундестагу на термін своїх повноважень), обрання Президента та його заступників.

Спеціальний бюджетний підрозділ щорічно готує окремий бюджетний план Німецького Бундестагу. Наприклад, у 1998 р. цей план передбачав витрати в сумі 970 млн німецьких марок, тобто для кожного жителя Німеччини утримання Бундестагу коштувало 12 марок (6 євро) щорічно.

На засіданнях Бундестагу головує його Президент та віце-президенти, які обираються більшістю голосів шляхом таємного голосування на весь період легіслатури і утворюють Президію Бундестагу. Президент Бундестагу є другою вищою посадовою особою в державі. З часів Веймарської республіки кандидатура на цю посаду пропонується, як правило, найчисленнішою фракцією. Друга за чисельністю фракція пропонує кандидатуру першого заступника. На відміну від голів багатьох інших парламентів, президент і перший заступник не втрачають свого статусу депутатів.

Уже друге скликання Бундестаг закріплює в Регламенті, що кожна фракція повинна мати одне місце в Президії. Реально Президія Бундестагу як колегіальний орган майже не наділена повноваженнями. На противагу йому існує інший реально діючий орган - Президія засідання, до складу якої входить Президент і два секретарі (один з опозиційної фракції, другий - з коаліційної). Бундестаг сам визначає кількість секретарів, яку необхідно обрати. Секретарі уповноважені підраховувати результати голосування.

Голосування у Бундестазі здійснюється: поіменно (проводиться на вимогу фракції лише з найважливіших питань), таємно (використовується лише для обрання посадових осіб і не застосовується для голосування по законах чи пропозиціях). Окремо слід описати таку процедуру, як роздільне голосування (нім. *Hammelsprung* - дослівно "стрибок барана"). Це традиційний для Німеччини спосіб голосування, який сформувався ще в Рейхстазі, і застосовується у випадку, коли в Президії засідання виникають сумніви щодо результатів голосування, здійсненого шляхом підняття рук чи вставання з крісел. Усі депутати виходять у кулуари і заходять до зали засідань через троє різних дверей, відповідно позначені "за", "проти", "утримався". Секретарі стоять біля дверей і рахують депутатів, після закінчення процедури оголошуються результати голосування. Зазначена процедура застосовується також, якщо у депутатів виникають сумніви щодо наявності у залі засідань необхідного кворуму.

Найважливішим міжфракційним органом, який спрямовує роботу Бундестагу, є Рада старійшин. Вона складається з Президента Бундестагу, його заступників і 24 депутатів, які висуваються фракціями і парламентськими групами відповідно до їх чисельності. Під час сесії Рада збирається на початку кожного тижня. До її компетенції входять питання внутрішньої організації діяльності Бундестагу. Надаючи допомогу Президентові, парламенту, вона забезпечує узгодження інтересів фракцій під час складання планів роботи Бундестагу, розподілу посад голів комітетів та їх заступників. На практиці на Раді старійшин обговорюються будь-які питання, які запропоновані хоча б одним депутатом, висловлюються претензії депутатів щодо поведінки членів певних фракцій, виконання обов'язків Президентом Бундестагу, спірних питань Регламенту тощо. Рада старійшин не приймає самостійних рішень, вона відіграє роль арбітра, виконує функцію механізму, за допомогою якого узгоджуються позиції та діяльність фракцій.

Важливими структурними підрозділами Бундестагу, що створюють умови для його ефективного функціонування, є комітети. Законодавство і практика парламентської діяльності дають змогу виділити постійні, спеціальні та слідчі комітети. Основний Закон передбачає створення п'яти постійних комітетів: з іноземних справ, з питань оборони, бюджету, петицій, а також з перевірки результатів виборів, імунітету та регламенту. Кількість інших комітетів, їх склад та напрями роботи визначаються самим Бундестагом. Слід зауважити, що діяльність слідчих комітетів, які визначені в конституції, не регламентується Бундестагом.

У комітетах ведеться дуже активна робота. Якщо сам Бундестаг провів, наприклад, з 1949 по 2000 р. 2737 пленарних засідань, то його комітети - 37317. Найважливішу роль відіграють постійні комітети, основне завдання яких - участь у підготовці законопроектів. Ці комітети формуються Бундестагом з урахуванням розподілу в ньому партійних сил за допомогою системи пропорційного представництва. Кандидати на посади голів комітетів та їх заступників висуваються фракціями і призначаються за згодою Ради старійшин таким чином, щоб найбільші фракції отримали місця голів у найважливіших комітетах. Майже завжди фракціям вдається досягти згоди щодо розподілу керівних посад у комітетах. Проте Бундестаг останнього скликання став винятком. Для розподілу між фракціями посад голів комітетів було використано процедуру заміщення вакантних посад: всі фракції по черзі, починаючи з найчисленнішої, називають комітети (у межах квоти місць), на головування в яких вони претендують.

Кожен депутат може бути членом лише одного комітету. Питання входження депутата до певного комітету повністю залежить від фракції, яка здійснює призначення і має право відкликати депутатів та замінювати їх [22].

У сучасному Бундестазі існування фракцій політичних партій не передбачено Основним Законом. Вони легалізуються лише Регламентом Бундестагу, який (починаючи з редакції від 1952 р.) визначає фракцію як об'єднання, що належить до однієї партії і включає не менше від 5% депутатів Бундестагу. Фракцію можуть створити також представники кількох партій одного політичного спрямування, що не конкурують між собою у жодній із земель. Це застереження внесено у 1956 р. під впливом двох партій: ХДС та ХСС, оскільки вони ще з 1949 р. утворюють єдину фракцію. Саме фракція ХДС/ХСС була найвпливовішою у Бундестазі під час усіх виборів, крім виборів 1972-1976 рр. (ця роль перейшла до СДПН).

Суперечливим та неоднозначним є питання правової природи фракцій. Робляться спроби їх визначати як органи Бундестагу, громадсько-правові корпорації, частини партій, проте єдиного підходу щодо цього не існує.

Фракції утворюються в реєстраційному порядку. Лише після реєстрації вони користуються наданими правами. Наприклад, згідно із Законом ФРН про вибори до Бундестагу фракції мають правовий статус юридичної особи, зокрема можуть бути позивачами й відповідачами (крім позовів конституційного характеру). Фракції наділені правом самостійно приймати рішення про членство, але, як правило, утворюються з депутатів, які прийшли до парламенту завдяки виборчим програмам певної партії. Хоча кількісний склад фракцій обмежується, вони можуть приймати до своїх лав депутатів у ролі "гостей". Такі "запрошені члени фракцій" враховуються при формуванні комітетів та інших органів Бундестагу, але до його кількісного складу фракції не включаються.

За структурою фракції можна назвати "Бундестагом у мініатюрі". Фракції обирають своє керівництво, до складу якого входять: голова фракції, його перший заступник та заступники, а також парламентські представники, керуючі справами. Всі фракції створюють робочі секції або робочі групи, у яких готуються рішення фракції в цілому. У кожному комітеті Бундестагу від фракції призначаються старости, до обов'язків яких входить координація та погодження діяльності членів всієї фракції у комітеті. Фінансуються ці органи за рахунок бюджету Бундестагу та членських внесків. Ефективність діяльності фракції забезпечується допоміжним апаратом, чисельність якого 800 осіб. Кожна фракція має свій регламент, у якому відображені її організаційні особливості. Депутати зобов'язані відвідувати збори фракції, завчасно повідомляти про своє рішення голосувати не так, як вирішила фракція, тощо. Вони також наділені правом переходу з однієї фракції до іншої, не втрачаючи при цьому свого мандата.

Фракції - це об'єднання, які практично керують всією роботою депутатів. Вони вносять законопроекти, виступають з питаннями, запитами та пропозиціями, можуть вимагати закриття засідання парламенту або його перенесення. Від фракції висувуються кандидатури голови уряду (Федерального канцлера) і міністрів. Вони визначають склад усіх комісій Бундестагу і їх голів. Рішення щодо всіх політично важливих, проблемних питань приймаються парламентськими групами, що становлять більшість у парламенті. Ці рішення стають юридично обов'язковими після затвердження на пленарному засіданні Бундестагу під час голосування.

Такі широкі повноваження фракцій вважаються прийнятними і для парламентської більшості, оскільки забезпечують парламентський контроль над Федеральним урядом, і для меншості, оскільки дають змогу висувати альтернативні політичні концепції. Хоча поняття "опозиції" відсутнє в Основному Законі та Регламенті, проте вона є невід'ємною частиною Бундестагу. Права меншості захищаються юридично, наприклад за нею закріплене право головувати у бюджетному комітеті. Хоча, звичайно, досягнути повної рівності між фракціями неможливо.

Вважається, що Бундестаг є "парламентом фракцій" [22].

Фракції стали пропускними фільтрами законодавства: саме у структурах фракцій збираються й просуваються їх інтереси. Законопроект, який дійшов до розгляду комітетом, перед цим було уважно вивчено у, принаймні, одній фракції, яка звичайно зважає на можливість ухвалення законопроекту або роз'яснення громадськості точки зору опозиції. Отже, комітети не є центрами аналізу й синтезу законодавчих пропозицій. Скоріш кожен законопроект надходить у комітет з рекомендацією фракції або припиняє існування у фракціях. Фракції домінують у своїх партіях у питаннях формулювання політики передусім за рахунок професіоналізації та функціональної диференціації політичного життя. Поки професіонали добре виконують свою роботу і враховують зміну інтересів, настроїв у своїх партіях, це домінування залишається непоміченим.

Висловлення незгоди з таким домінуванням, випадкове або часткове перехоплення політико-програмних ініціатив партією є показником поганого функціонування фракції та її членів [23].

5. Виконавча влада в системі державного управління

Федеральний канцлер (бундесканцлер) є головою виконавчої влади. Як правило, канцлером стає заздалегідь визначений лідер тієї з політичних партій, яка отримала найбільшу кількість голосів на загальнонаціональних виборах. Канцлер пропонує кандидатури членів кабінету міністрів для їх формального затвердження президентом країни і визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики. У той час як багато парламентських систем допускають відставку уряду через механізм вотуму недовіри, у Німеччині в цьому разі має бути одночасно запропонована (з боку законодавчої влади) альтернативна кандидатура на пост канцлера, прийнятна для більшості парламентарів. Таке обмеження в Основному Законі, що називається "конструктивним вотумом недовіри", має на меті підтримку політичної стабільності. Лише одного разу (у 1982 р.) канцлер був зміщений у такий спосіб [24; 25].

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

У виконавчій владі федеральний канцлер відіграє визначальну роль.

Федеральний канцлер - єдиний обраний член Федерального уряду, якому Конституція дає право самому вибрати міністрів як керівників найважливіших політичних установ. Крім того, канцлер визначає кількість міністерств і їх повноваження. Він має директивні компетенції, тобто право визначати основні напрями діяльності уряду. Завдяки цим повноваженням канцлер має цілий арсенал керівних інструментів, що можна порівняти з владними повноваженнями президента в президентських республіках.

Парламентська рада, яка прийняла в 1949 р. Основний Закон, взяла за взірць для Федерального канцлера прем'єр-міністра Великобританії. Він має такі самі засоби влади, як і канцлер, проте влада останнього насправді набагато менша, ніж в англійського прем'єра. У парламентській системі Великої Британії владу має лише одна партія, оскільки британська мажоритарна система підтримує лише найсильнішу партію. У Бундестазі, як правило, жодна партія не має більшості, тому з метою обрання канцлера зазвичай необхідна коаліція, тобто об'єднання різних партій.

Обранню канцлера передують докладні консультації між партіями, які хочуть правити разом. При цьому в деталях обговорюється, які міністерства розподілятимуться поміж партіями, які міністерства будуть збережені, а які мають бути створені наново. За найсильнішою партією в урядовій коаліції визнається право запропонувати кандидатуру Федерального канцлера. Потім партії домовляються про проекти, які вони виконуватимуть у наступні роки. Результати цих коаліційних переговорів записуються в коаліційному договорі. Лише після цього обирається Федеральний канцлер. Під час переговорів між урядовими партіями готуються рішення Федерального уряду. Якщо запас спільних політичних бачень вичерпується ще до виборів нового Бундестагу, актуальним стає зміщення Федерального канцлера. З відставкою правлячого канцлера внаслідок конструктивного вотуму недовіри водночас має бути обраний новий канцлер. Така нагальна відмова в парламентській довірі примушує представлених в Бундестазі партій утворити нову, дієву парламентську більшість перед тим, як скинути канцлера. Спроб скинути канцлера було дві, але лише одна з них була вдалою - у 1982 р.: тодішньому канцлеру Гельмуту Шмідту (СДПН) була висловлена недовіра і канцлером обрано Гельмута Коля (ХДС).

Але й Федеральний канцлер може будь-коли поставити перед Бундестагом питання про довіру, щоб з'ясувати, чи користується він ще необмеженою підтримкою урядових партій. Якщо голосування про довіру буде не на користь канцлера, то частина проурядової більшості відвертається від нього і рішення про те, чи розпустити Бундестаг і проводити нові вибори, залишається за Федеральним президентом. Федеральний президент може також закликати представлених в Бундестазі партій спробувати створити новий уряд.

Справжньої поразки при голосуванні про довіру в історії Федеративної Республіки Німеччина не зазнавала. Проте тричі були поразки за домовленостями: депутати урядових партій або міністри утримувалися при голосуванні з метою повалення уряду (1972, 1982 і 2005 р.). Цим

шляхом ішли, щоб провести дострокові вибори Бундестагу, які за конституцією інакше неможливі. Такий шлях можливий лише за згодою Федерального президента й не зовсім вдалий. Ще в 1983 р. конституційний суд наголошував на тому, що йшлося про сумнівну, небажану за конституцією процедуру. 2005 р. також було звернення до найвищого суду, але й цього разу конституційні судді відхилили позов двох депутатів [26].

5.2. Глава держави і державне управління

Глава держави - федеральний президент, який виконує швидше представницькі функції і призначає федерального канцлера. Федеральний канцлер є главою Уряду Німеччини. Він керує діяльністю Федерального уряду. Тому форму правління Німеччини часто ще називають канцлерською демократією [6].

У Німеччині відразу ж після виборів до Бундестагу починаються переговори щодо складу Федерального уряду. Федеральний президент зобов'язаний враховувати результати цих зустрічей, оскільки саме він має запропонувати кандидатуру на посаду Федерального канцлера. Для обрання на посаду кандидату необхідно отримати більшість голосів членів Бундестагу. Після цього відбувається його формальне призначення Федеральним президентом. Хоча юридично Бундестаг може не затвердити кандидатуру, запропоновану Президентом, але на практиці він цим правом не користується. Адже якщо особу, запропоновану Федеральним президентом не підтримує Бундестаг, то протягом 14 днів у нижній палаті має бути затверджена інша кандидатура абсолютною більшістю голосів. Якщо ж протягом цього терміну обрання не відбулось, то проводиться новий тур голосування, після якого обраним вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів. Якщо ж кандидатура набирає кількість голосів, яка не становить більшості нижньої палати парламенту, то Федеральний президент повинен протягом семи днів або призначити його, або розпустити Бундестаг.

Отже, у ФРН закріплена можливість утворення уряду меншості на основі презумпції довіри. Діяльність парламенту спланована дуже ефективно: оскільки фракції вже вели переговори щодо складу Уряду, то Канцлер найчастіше вже в день свого обрання пропонує Федеральному президенту кандидатури федеральних міністрів. На наступному пленарному засіданні він виступає з урядовою заявою, яка відображає основні положення програми нового уряду.

У разі відхилення урядових законопроектів Бундестагом Федеральний президент за поданням Федерального уряду і зі згоди Бундесрату може оголосити стан "законодавчої необхідності", і тоді для прийняття законопроекту достатньо буде його схвалення Бундесрату (верхня палата) [27].

Федеральний президент репрезентує Федеративну Республіку Німеччина як глава держави. Він представляє країну за кордоном і призначає членів уряду, суддів та високих посадовців. Своім підписом він надає чинності законам. Він розпускає уряд і може у виняткових випадках, як це трапилось влітку 2005 р., достроково розпустити парламент. Проте права вето, яке можуть накласти президент США та інші президенти країн на законодавчі рішення парламентів, Основний Закон Німеччини для Федерального президента не передбачає. Хоч Федеральний президент і затверджує рішення парламенту й пропозиції уряду щодо персоналій, але він тільки перевіряє їх прийняття на відповідність Основному Закону.

Федеральний президент виконує свої обов'язки протягом п'яти років і може бути обраний ще раз на такий самий термін. Обирають його Федеральні збори, до складу яких, з одного боку, входять члени Бундестагу, з другого - така сама кількість інших членів, обраних від парламентів 16 федеральних земель. Федеральні збори скликаються головою Бундестагу і складаються з депутатів Бундестагу і такої самої кількості членів, що обираються ландтагами (парламентами земель). У разі недієздатності президента або його смерті повноваження президента виконуються головою Бундесрату. До компетенції президента входить призначення вищого офіцерського складу збройних сил, хоча командує ними міністр оборони. Прерогативою президента є право помилування осуджених злочинців [28-30].

5.3. Уряд і державне управління

Федеральний уряд складається з міністрів, які поєднують дві функції: членів кабінету (як колегіального органу) і керівників міністерств. Нарівні з міністерствами в структуру централь-

них органів виконавчої влади включені Відомство федерального канцлера (очолюється міністром за особливими дорученнями) і Відомство у справах преси й інформації (очолюється статс-секретарем), які підпорядковані безпосередньо федеральному канцлеру.

Федеральні міністри очолюють відповідні міністерства (зараз їх у ФРН 17) і керують їх роботою разом зі своїми заступниками - статс-секретарями (1-2 чи-новники) і парламентськими статс-секретарями (1-2 депутати, які призначаються для надання допомоги міністру). Міністерства поділяються на відділи, підвідділи і реферати. При міністерствах можуть створюватися спеціалізовані федеральні відомства.

Специфіка функціонування виконавчої влади ФРН полягає в тому, що федеральні міністерства проводять урядову політику, як правило, не самостійно на всіх рівнях держструктури, а лише через аналогічні органи виконавчої влади земель ФРН і на місцях. Винятком є міністерства іноземних справ, оборони, деякі підрозділи міністерств фінансів, транспорту, внутрішніх справ тією мірою, якою конституція ФРН фіксує пряме виконання федерацією відповідних функцій [31; 32].

5.4. Міністерства (відомства)

Завданням федеральних міністерств є організація державної адміністрації на федеральному рівні. Політичне керівництво федеральним міністерством здійснює відповідний федеральний міністр, координацію окремих напрямів діяльності міністерства - державні секретарі, які разом з міністром належать до керівництва міністерства. Державні секретарі становлять проміжну ланку між політичним керівництвом в особі міністра та бюрократичним апаратом міністерства і підпорядкованих йому органів державної адміністрації. Бюрократичну роботу здійснюють у міністерстві окремі реферати, кожний з яких очолює керівник реферату. Кілька рефератів міністерства об'єднуються у відділ, очолюваний начальником відділу, який і несе політичну відповідальність за роботу свого відділу. Державні секретарі та начальники відділів належать до категорії державних службовців з політичним статусом, тобто на відміну від звичайних державних службовців, законодавчо захищених статусом державного службовця, вони можуть бути у будь-який момент достроково відправлені урядом у відставку. Сам федеральний міністр статусу державного службовця не має, його посада є політичною, а не посадою державної служби.

Незважаючи на те, що керівництво міністерств визначається політиками, на практиці в Німеччині спостерігається відносна автономність діяльності бюрократичного апарату міністерства та підпорядкованих йому органів державної адміністрації. Політики не можуть необмежено ігнорувати думку та волю професійних державних службовців на вищих щаблях державної адміністрації (керівників рефератів міністерств). Можливості міністра вжити санкцій щодо окремої посадової особи дуже обмежені законодавством про державну службу. Крім того, великій кількості професійних державних службовців відповідає незначна кількість політичних керівників міністерств та державної адміністрації. Тому в Німеччині порівняно з іншими країнами слабко виражений політичний контроль за федеральною державною адміністрацією. Це має особливе значення, оскільки більшість законопроектів готується у федеральних міністерствах. Здебільшого вплив політики на їх конкретне формулювання проявляється на дуже пізніх стадіях і в незначному обсязі.

Кількість федеральних міністерств і міністрів та обсяг їх компетенцій визначає федеральний канцлер. Як правило, партії домовляються про це під час коаліційних переговорів, а також визначають особовий склад політичного керівництва міністерств - кандидатури федеральних міністрів та державних секретарів. На сьогодні у ФРН існує 15 федеральних міністерств [8].

6. Судова влада в системі державного управління

6.1. Загальні принципи судової влади

Федеративна Республіка Німеччина - правова держава, яка забезпечує правову захищеність, захист прав і свобод та рівності громадян. Цьому значною мірою сприяє Основний закон, оскільки принципи правової держави мають конституційний ранг. За додержанням цих прав стежить Федеральний конституційний суд.

Судочинство в Німеччині має п'ять гілок: загальне, трудове, адміністративне, соціальне й фінансове. Зазвичай існують три інстанції для перевірки судових рішень. Учасники провадження можуть оскаржити рішення суду. Тоді правову суперечку розглядають ще раз у "вищій інстанції" та приймають з цього приводу рішення. І лише в останній інстанції безапеляційно встановлюється, що саме відповідає нормі права, і процес завершується. Правосуддя чинять близько 21 тис. незалежних і підвладних лише закону суддів, які зазвичай призначаються пожиттєво. В принципі їх неможливо позбавити цієї посади. Крім того, в Німеччині є ще близько 5 тис. прокурорів і понад 100 тис. адвокатів. За політичною стабільністю і правовою захищеністю іноземні інвестори ставлять Німеччину на друге місце після Великої Британії. Така правова захищеність приваблює іноземні фірми та сприяє інвестиціям і підприємницькій діяльності в Німеччині [33].

Вищою судовою інстанцією ФРН є Федеральний конституційний суд. Половина його членів обирається Бундестагом, інша половина - Бундесратом (по 8 суддів). Термін повноважень членів Федерального конституційного суду - 12 років. Суд дає тлумачення Основного Закону ФРН і здійснює перевірку федеральних і земельних законів стосовно їх відповідності конституції. Конституційний суд також виносить приватні рішення у разі виникнення суперечок між землями або розбіжностей між земельними і федеральними урядами, а також приймає постанови, на основі яких та чи інша політична партія може бути розпущена, якщо судом встановлено, що в своїй діяльності вона керується антидемократичними цілями.

У судах більш низького рангу судочинство ведеться незалежними суддями, які після призначення на посаду не можуть бути відкликані з суду без їхньої згоди. Процеси по карних справах проводяться суддями, а не присяжними. За винятком судового розгляду з низки конституційних питань суди більш низького рангу не пов'язані в прийнятті рішень постановами вищих судових інстанцій (хоча на практиці подібні прецеденти трапляються часто) [34; 35].

6.2. Судові органи. Здійснення судової влади

Федеральний конституційний суд є типовою установою німецької повоєнної демократії. Основний Закон наділив його правом скасовувати законодавчі рішення, прийняті правильним демократичним шляхом, якщо суд дійде висновку, що вони суперечать Основному Закону. Конституційний суд може розпочати розгляд лише за наявності позову. До кола позивачів можуть входити такі федеральні органи, як Федеральний президент, Бундестаг, Бундесрат, Федеральний уряд або їх складові - депутати чи фракції, а також земельні уряди. Конституційний суд починає діяти в "конституційному спорі" на захист гарантованого Основним Законом поділу гілок влади та на захист федеративної держави. Щоб забезпечити можливість звернення до конституційного суду парламентській меншості, досить третині депутатів Бундестагу подати позов проти прийняття певної законодавчої норми ("позов щодо абстрактного контролю за нормами"). Основний Закон наділяє правом подання "конституційної скарги" і окремого громадянина, якщо він вважає, що якась установа своїми діями порушила його основні права. Зрештою, кожен німецький суд зобов'язаний звернутися до конституційного суду з "конкретним позовом щодо контролю за нормами", якщо вважає якийсь із законів неконституційним. Федеральний конституційний суд має виняткову монополію на тлумачення конституції для всієї системи судочинства [36].

У ФРН суди посідають особливе місце в політичній системі та механізмі державної влади. Це підтверджується вже тим, що юстиція в цій країні має велику питому вагу у структурі політичних установ і повсякденній практиці громадського життя. На 1 млн жителів у ФРН припадає понад 200 суддів (в Англії - 51, Італії - 101, Швеції - 100). У Німеччині дві третини коштів, що спрямовуються на підтримку правопорядку, витрачається на суди, тоді як в інших європейських країнах суди отримують приблизно одну третину цих коштів.

Однак більш важливими є не кількісні, а якісні характеристики західнонімецької юстиції. Тим, хто бажає отримати з її історії уроки, корисні для розвитку демократичних інститутів (у тому числі інститутів правосуддя), слід усвідомлювати, що саме суди тут були найважливішими засобами стримування демократичних процесів і рухів.

Німецька конституція розглядає закон і право як два різних за змістом поняття, а правознавство тлумачить цей розгляд як підставу для визнання обов'язковими неписаних правових норм.

Закріплюючи в п. 2 ст. 20 положення про поділ влади, де правосуддя розглядається як один із трьох видів державної влади, Основний Закон у наступному пункті цієї самої статті встановлює, що правосуддя пов'язане "законом і правом". Ця лаконічна формула стала конституційною основою функціонування західнонімецьких судів, так само як і п. 3 ст. 1 Конституції, який встановлює, що закріплений у Конституції перелік основних прав і свобод громадян зобов'язує правосуддя як "безпосередньо діюче право".

Правове регулювання

Основний Закон ФРН відвів проблемам правосуддя особливе місце. Замість семи статей Веймарської конституції до Основного Закону був включений спеціальний розд. IX "Правосуддя". Особливість конституційного регулювання правосуддя у ФРН полягає в тому, що Основний Закон сконцентрував у цьому розділі як принципи організації і діяльності судів, так і права громадян у їх відносинах з юстицією. За межі цього розділу, який висвітлює важливі сторони організації і діяльності юстиції в їх взаємозв'язку, винесені два принципових положення. Одне з них, що виходить за межі проблем правосуддя, проголошує рівність усіх громадян перед законом (п. 1 ст. 3 Основного Закону). Інше закріплює за громадянином право на судовий захист своїх прав (ч. 4 ст. 19). Ця конституційна формула фактично стосується лише тих випадків, коли "права особи порушені державною владою". Однак у доктрині й судовій практиці ця конституційна норма розглядається як закріплення основного принципу судового захисту інтересів громадян взагалі.

У розділі "Правосуддя" Основного Закону стосовно захисту інтересів громадянина в його відносинах з органами судової влади фіксується право кожного бути вислуханим у суді, а також правило, згідно з яким закон не має зворотної сили і ніхто не може бути багаторазово покараний за одне й те саме діяння (ст. 103). У ст. 104 докладно викладені гарантії свободи особи (можливість обмеження таких гарантій лише на підставі закону, ухвалення рішення про допустимість утримання під арештом лише суддею тощо).

У ст. 97 Основного Закону ФРН встановлено принцип незалежності суддів і підпорядкування їх лише закону. Як гарантія незалежності суддів закріплюється положення про те, що судді, призначені в законному порядку, не можуть бути проти їхнього бажання звільнені до закінчення терміну, усунені з посади або переміщені без дотримання визначених законом формальних процедур. При змінах у судовій системі переведення суддів або їх звільнення з посади мають відбуватися з дотриманням професійних гарантій суддів і збереженням повного утримання. В цілому конституційні положення про суддів є досить лаконічними, а ст. 98 прямо передбачає регулювання всього комплексу пов'язаних із цим питань у федеральних і земельних законах.

У більшості західнонімецьких земель суддів призначає уряд за поданням міністра юстиції. В тих землях, де призначення відбувається за участю особливих комітетів, до складу яких включені парламентарі, останнє слово залишається за міністерствами юстиції федерації і земель. Вищі суди країни формуються на підставі угоди між керівниками головних політичних партій, федерального уряду та урядів земель.

Більшість положень конституційного розділу "Правосуддя" присвячені судоустрою, однак і тут в Основному Законі не наводиться повний опис судової системи ФРН, а лише вказується на те, що правосуддя здійснюється федеральними й земельними судами (ст. 92), та перераховуються вищі федеральні суди, а також суди спеціальної підсудності (ст. 95).

Аналогічний підхід характерний і для конституцій земель: вони також не описують структуру й функції судової системи, вважаючи це прерогативою звичайного законодавства. Наприклад, у Конституції землі Рейнлянд-Пфальц згадується лише про існування адміністративних судів і конституційної юстиції (ст. 124, 130).

На противагу цьому Основний Закон детально регламентує діяльність Федерального конституційного суду (ФКС). Останньому присвячена майже половина розд. IX, в якому докладно визначено склад ФКС, його компетенцію та деякі важливі випадки вирішення конституційних суперечок (ст. 93, 94, 99, 100). Крім того, в п. 2 ст. 21 закріплене право ФКС на вирішення питання про конституційність політичних партій. Таким чином, як за змістом, так і за формою регулювання (детальне визначення прав та обов'язків) Основний Закон розглядає ФКС як особливий і важливий орган правосуддя.

Особливості судоустрою

Основний тягар правового регулювання, що визначає організацію і діяльність юстиції, покладений у ФРН на звичайне (не конституційне) законодавство. Тут слід звернути увагу на дві такі особливості, як висока централізація регулювання і роздрібненість його за змістом у тому, що стосується окремих видів судів та інших інституцій, які діють у сфері правосуддя. Незважаючи на розподіл ФРН на землі, більшість проблем судоустрою вирішується шляхом застосування федеральних законів. Водночас немає єдиного або хоча б кількох законодавчих актів, які комплексно визначали б усю судову систему.

Першим федеральним законом з питань судоустрою був Закон про відновлення правової єдності у сфері судоустрою, цивільного правосуддя та кримінального процесу 1950 р. Закон мав на меті "очищення" законодавства від "залишків" нацизму та уніфікацію судочинства, розробленого до 1949 р. по окупаційних зонах. У ньому була висловлена важлива принципова ідея про переваги реставрації судових форм, що існували до 1933 р., а також про необхідність пошуку та створення нових структур. Ця ідея великою мірою визначила подальший розвиток судової системи ФРН.

Найбільш важливим із законів, що регулюють розглядувані питання, є Закон про судоустрій 1877 р., який діє в редакції 1975 р. Він визначає деякі загальні засади діяльності юстиції і регламентує організацію судів загальної підсудності. Спеціальні закони або нормативні акти регулюють роботу соціальних, трудових, адміністративних судів, Федерального конституційного суду. Окремий закон регулює статус суддів. Таке регулювання дає змогу більш "тонко" врегулювати особливості функціонування окремих органів юстиції і більш оперативно реагувати на їх нові проблеми, однак ускладнює визначення загальних принципів і взаємозв'язків у їх діяльності.

Особливості судоустрою ФРН визначаються переважно двома чинниками: федеративним устроєм держави та наявністю поряд із судами загальної підсудності судів спеціальної компетенції (трудових, соціальних, адміністративних, фінансових, дисциплінарних тощо).

Система судів нижчої інстанції і земельних судів, по суті, відповідає загальноприйнятому інстанційному розподілу, однак кількість інстанцій зазвичай збільшується за рахунок вищих судів земель. У системі загальних судів існують чотири інстанції: дільничний суд, суд землі, вищий суд землі та Федеральна судова палата як найвища судова інстанція. У системі спеціальних судів діють, як правило, три інстанції (наприклад, трудовий суд, трудовий суд землі й федеральний трудовий суд). Особливу систему утворюють конституційні суди на чолі з Федеральним конституційним судом.

Питанням про надмірну кількість у ФРН судів нерідко переймаються німецькі вчені-юристи й практики. Часто на нього відповідають ствердно, хоча відразу згадують, що для правосуддя особливо важливою є можливість працювати без перевантаження судів справами, що призводить до квапливості та недостатньо всебічного розгляду справ.

На початку 80-х рр. ХХ ст. у ФРН функціонувало 557 дільничних судів, 93 суди земель, 20 вищих судів земель. Крім того, варто згадати про існування численних адміністративних, трудових, соціальних та фінансових судових інстанцій.

Статистичні дані свідчать про значне скорочення за останні два десятиліття кількості судів загальної підсудності й трудових судів. Цей процес є результатом концентрації зусиль у сфері правосуддя, що деякою мірою відображає мету реформи судоустрою. Разом з тим за цей час різко збільшилась кількість палат і сенатів, що, вочевидь, сприятиме прискоренню судового розгляду, а в деяких випадках - і визначенню більш вузької спеціалізації судів.

Особливу ланку в судовій системі утворюють суди у справах молоді, що функціонують на рівні дільничних і земельних судів загальної підсудності, а також аналогічні (за місцем у судовій системі) суди із сімейних справ.

Складність західнонімецького судоустрою зумовлена не тільки великою кількістю судів та інстанцій, а й нечіткістю регулювання питань підсудності. В кримінальному процесі як суд першої інстанції (залежно від важливості й суспільної небезпеки злочину) може виступати:

- одноособовий дільничний суддя;
- колегіальний суд при дільничному суді (1 суддя і 2 засідателі);
- розширений суд за участю засідателів (2 судді та 2 засідателі);
- велика кримінальна палата при суді землі (3 судді та 2 засідателі);
- кримінальний сенат при вищому суді землі (5 суддів);
- кримінальний сенат при Федеральній судовій палаті.

Як суди першої інстанції можуть виступати одноособовий дільничний суддя у справах про неповнолітніх, суд за участю засідателів у цих справах при дільничному суді, а також палата у справах про неповнолітніх при земельному суді. Підсудність тому чи іншому суду у принципі має визначатися законом, однак великі можливості для вибору конкретного суду при цьому зберігаються за прокуратурою. В дільничних судах розглядається близько 90% від усіх цивільних і кримінальних справ.

Оскарження здійснюється у формі апеляції або касаційної скарги. За загальним правилом суд, який є вищим для суду, що прийняв рішення або виніс вирок, є апеляційним судом, а наступний за рангом суд - касаційною інстанцією, що розглядає рішення апеляційного суду.

Відповідно до закону оскаржувати можна всі вирок судів першої інстанції у кримінальних справах, а також рішення в тих цивільних справах, у яких сума позову перевищує 500 марок. Практично оскаржується близько третини вироків і рішень судів першої інстанції. З 1975 р. цивільні справи переглядаються в касаційному порядку лише в тих випадках, коли рішення по них мають принципове значення для правосуддя.

Існування спеціальних адміністративних, трудових, соціальних та інших судів є доцільним з огляду на можливість урахування специфіки правових конфліктів при розгляді конкретних справ. Разом із тим така структура судової системи значною мірою порушує принцип єдності правосуддя. Це пояснюється не лише тим, що громадянин, зацікавлений у захисті свого права, не завжди орієнтується в системі судових установ, які не тільки спеціалізовані за компетенцією, а й можуть розміщуватись у різних містах. Річ у тім, що між самими судами також точиться боротьба за пріоритетне становище в судовій системі, що ускладнює їх функціонування та управління ними. Навіть судді часто скептично оцінюють переваги такої спеціалізації, однак дискусія про іншу організацію саме цієї сфери судової діяльності відступає на другий план порівняно з усією сукупністю проблем судової реформи.

Однією з особливостей організації судової системи ФРН є існування (всупереч прямій забороні п. 1 ст. 101 Основного Закону) органів надзвичайної юстиції.

Це система політичних кримінальних судів, яка є компактною, замкненою і оперативною діючим судовим апаратом. Якщо всі інші кримінальні справи у ФРН розглядаються в першій інстанції дільничними судами й численними кримінальними палатами при судах земель, то справи про політичні злочини підсудні лише 17 надзвичайним судам першої інстанції та особливому сенату федеральної судової палати. З 16 тис. суддів, які працюють у ФРН, лише близько 60 (по 3 в кожному суді першої інстанції та 5 у федеральній судовій палаті) спеціалізуються на політичних злочинах.

Особливо інтенсивно політичні кримінальні суди діяли в 50-60-х рр. ХХ ст. У 70-х рр. "лідерство" в переслідуванні інакомислячих перейшло до адміністративних судів, у яких зосередилась основна частина справ про "заборону на професію". Однак система надзвичайних судів залишилася резервом політичної юстиції.

Західнонімецькі суди діють переважно колегіально. У кримінальному процесі суддя розглядає одноосібно лише справи приватного обвинувачення і випадки, що не становлять істотну суспільну небезпеку, ознаки якої наведені в законі. Одноосібно судді також розглядають цивільні справи у першій інстанції.

Засідателі беруть участь у кримінальному процесі в першій та другій інстанціях. У двох вищих інстанціях діють тільки професійні судді. У соціальних і трудових судах засідателі працюють у всіх інстанціях, в адміністративних судах - в усіх, крім вищої.

Склад судової колегії визначається законом. У нижчих інстанціях кількість засідателів може бути більшою, ніж кількість професійних суддів (2:1). У вищих судових інстанціях це співвідношення зазвичай становить 2:3 на користь професійних суддів.

Засідатель - це почесна виборна посада. Раз на чотири роки засідателів обирають із числа осіб, включених до списку, який подається суду органами місцевого самоврядування. Вибори проводить комітет, до якого входять суддя, представник виконавчої влади землі та 10 довірених осіб. Кількість засідателів визначається головою земельного суду з таким розрахунком, щоб кожен із них брав участь у судовому засіданні не більш ніж 12 днів на рік. Аналогічна процедура застосовується в судах спеціальної підсудності, де засідателями мають бути особи, які володіють спеціальними знаннями або представляють певні соціальні сили (наприклад робітників і підприємців у трудових судах).

Під час судового розгляду засідателі прирівняні до суддів. Вони беруть участь у винесенні вироку або ухваленні судового рішення нарівні з професійними суддями, причому голос засідателя дорівнює голосу судді.

Суду присяжних у його традиційній формі у ФРН зараз не існує. Єдиною судовою інстанцією, що зберегла таку назву, є кримінальна палата земельних судів, яка розглядає справи за обвинуваченням в особливо тяжких злочинах. З 1975 р. вона складається з трьох професійних суддів і двох засідателів. До цього палата складалася з трьох професійних суддів та шістьох засідателів. Засідателі такого суду не виконують функцій журі, а є рівноправними учасниками судової колегії.

Прокуратура ФРН організаційно пов'язана із судами різних інстанцій: федеральна прокуратура на чолі з генеральним прокурором федерації функціонує при вищому федеральному суді, генеральні прокуратури на чолі з генеральними прокурорами - при кожному вищому земельному суді, прокуратури з обер-прокурорами - при всіх земельних судах. Генеральний прокурор федерації підпорядкований міністру юстиції ФРН, а генеральні прокурори в землях - міністрам юстиції земель.

Принцип гласності правосуддя законодавчо закріплений у § 169 Закону про судоустрій, § 52 Закону про трудові суди, § 55 Положення про адміністративні суди та в інших нормативних актах. За загальним принципом відкритим є будь-який судовий процес. Однак існують певні обмеження цього принципу, зокрема випадки, коли відкритість судового процесу може завдати шкоду суспільному порядку або безпеці держави, призвести до розголошення важливих суспільних або виробничих таємниць або коли внаслідок такої відкритості може постраждати суспільна мораль.

Гласність за законом виключається при розгляді справ про розлучення, про усиновлення, а також про позбавлення дієздатності. Доступ на судові засідання може бути заборонений окремим особам за мотивованим рішенням суду. В будь-якому разі не допускається відсторонення громадськості при оголошенні вироку або рішення.

Право друкованих органів та інших засобів масової інформації на висвітлення судових справ і процесів захищено ст. 5 Основного Закону, в якій проголошується принцип свободи інформації, а також законами про ЗМІ, що діють в усіх землях ФРН. Заборонені радіо- і телевізійні трансляції із зали судового засідання, а також кінозйомки в залі.

Протягом останніх десятиліть у ФРН активно обговорюється проблема реорганізації судової системи. Однак єдиним помітним нововведенням стало підпорядкування адміністративних і фінансових судів міністерствам юстиції федерації і земель. У результаті цього був зроблений крок до централізації управління юстицією і, як зазначив міністр юстиції ФРН, до перетворення цього відомства на "міністерство правосуддя", тобто на центр, у якому концентруються всі питання управління юстицією та судовою політикою.

Суддівський корпус

Суддя є центральною фігурою в системі правосуддя. У ФРН такий статус судді визначений Конституцією, у ст. 92 якої встановлено, що "судова влада доручається суддям". Кількість професійних суддів у ФРН утричі більша, ніж, наприклад, у США (при більш ніж утричі меншій кількості населення). Деякою мірою це пояснюється відсутністю у ФРН медіаторських форм вирішення правових конфліктів без участі професійних суддів, а також тим, що цивільні суди виконують різноманітні адміністративні функції (наприклад, ведуть поземельні книги або торговельні реєстри).

У Федеральному законі про суддів 1962 р. (у редакції 1972 р.) підкреслюється, що судді не є звичайними чиновниками, а перебувають в інших, специфічних відносинах із державою. Такий статус певною мірою гарантує їхню незалежність від чиновників, які працюють у державному апараті.

Суддею у ФРН може стати тільки особа, яка здобула спеціальну юридичну освіту та склала необхідні державні іспити.

З огляду на термін перебування на посаді судді всі вони поділяються на тих, хто призначений довічно; тих, хто призначений на певний строк; суддів з іспитовим терміном та суддів за дорученням.

Більшу частину суддів ФРН призначають уряди земель або міністри юстиції. В чотирьох із десяти земель суддів обирають спеціальні комітети, які складаються з парламентарів і суддів,

а потім їх затверджують уряди. Суддів вищих федеральних судів призначає Президент ФРН за поданням міністра юстиції та комітету з виборів суддів, до якого входять усі міністри юстиції земель та 11 обраних Бундестагом членів комітету. Судді ФКС обираються Бундесратом і комітетом Бундестагу з виборів, що складаються з 12 депутатів Бундестагу.

У західнонімецькій літературі часто висловлюється думка на користь виборності суддів, яку слід розуміти як обрання суддів парламентськими комісіями. Причому проблема виборності пов'язується не лише з технікою формування суддівського корпусу, а й з необхідністю парламентського контролю за суддівським правотворенням.

Закон допускає відсторонення судді від посади або переведення його на іншу посаду у разі організаційних змін, порушення інтересів правосуддя (наприклад постійні конфлікти судді з адвокатурою), нездатності судді до виконання службових обов'язків, а також за рішенням кримінального, дисциплінарного або конституційного суду, який визнає неможливість перебування судді на посаді. У випадках, коли суддю переводять або звільняють без його згоди, він може подати скаргу до спеціального дисциплінарного суду, який складається з призначених довічно суддів (§ 77 Федерального закону про суддів).

Законодавство ФРН приділяє велику увагу питанням "матеріальної незалежності суддів" (ст. 97 Конституції), під якою слід розуміти неможливість втручання у виконання суддею його обов'язків з боку осіб (або установ), які не є за законом учасниками судового розгляду.

Серйозною гарантією матеріальної незалежності є неможливість притягнення судді до кримінальної або дисциплінарної відповідальності за зміст його рішень, крім випадків порушення права, що має бути доведено в судовому порядку. В такій формі може бути оскаржений і помилковий вирок, який передбачає суворі санкції. При цьому має бути доведено об'єктивне порушення права і суб'єктивні злочинні наміри судді.

Конституція ФРН у ст. 98 передбачає можливість відсторонення федеральних суддів від посади у разі порушення ними принципів положень Конституції або основ конституційного ладу. Звільнення з посади в цих випадках може бути здійснено Федеральним конституційним судом за клопотанням Бундестагу. Такі випадки в історії західнонімецького правосуддя досі не траплялися.

У решті випадків судові рішення, прийняте з дотриманням процесуальних норм, не може бути піддано сумніву жодним формальним рішенням парламенту або уряду. Зроблену нещодавно урядом ФРН публічну заяву про невідповідність рішення ФКС закону сам ФКС кваліфікував як порушення урядом своєї компетенції.

Федеральним законом про суддів (§ 26) передбачено службовий нагляд за діяльністю суддів, однак при цьому зазначено, що такий нагляд не може зазіхати на незалежність суддів. На практиці судді змушені враховувати вказівки як свого безпосереднього керівництва, так і міністрів юстиції. Водночас суддя, який вважає, що заходи службового нагляду зазіхають на його незалежність, може оскаржити їх до дисциплінарного суду.

Актуальною у ФРН залишається проблема персонального комплектування суддівського корпусу, соціальних зв'язків та політичної орієнтації суддів.

У 1965 р. через 20 років після розгрому нацизму в системі юстиції ФРН продовжувало працювати понад 800 суддів і прокурорів, причетних до нацистського терору. Ще через півтора десятиліття, коли основна маса суддів старшого покоління мала піти у відставку хоча б за віком, ЗМІ продовжували повідомляти про наявність нацистів у судовій системі ФРН.

За даними міністерства юстиції ФРН, із 77 тис. військових злочинців-нацистів, стосовно яких у 1945-1967 рр. у ФРН велося розслідування, були покарані менше від 8%. Особливим захистом юстиції користувалася суддівська корпорація. До середини 60-х рр. ХХ ст. під тиском переконливих фактів, представлених громадянами країни, німецькими або закордонними організаціями, влада ФРН у 350 випадках була змушена почати розслідування у справах про нацистських суддів і прокурорів. Однак майже всі ці справи були припинені вже на стадії розслідування. Якщо ж справа доходила до стадії судового розгляду, обвинувачувані, як правило, отримували або мінімальне покарання або виправдальний вирок.

Такий м'який підхід до старих кадрів юстиції був відображений і в нормативних документах того часу. Так, Федеральний закон про суддів передбачав, що судді й прокурори, які з 1939 р. по 1945 р. працювали в кримінальній юстиції, можуть вийти на пенсію за власним бажанням. З цього приводу парламент прийняв рішення, в якому проголошувалося: "Бундестаг очікує, що

кожен суддя і прокурор, який змушений рахуватися з обґрунтованими докорами щодо його минулого, пов'язаного з участю у винесенні смертних вироків, усвідомлює свій обов'язок подати у відставку, щоб забезпечити проведення чіткої межі між минулим і сьогоденням". Таким чином, доля денацифікації юстиції ставилася в залежність від свідомості нацистських суддів і прокурорів.

Формування судді "нового типу", який відчуває свій зв'язок з основами конституційного ладу і відданий демократичним ідеалам, стало однією з важливих суспільних проблем ФРН.

На сьогодні існують міцні зв'язки професійної групи суддів з могутніми суспільними силами. Такий стан речей зумовлений соціальним походженням більшості західнонімецьких суддів, системою їх навчання, професійної підготовки, призначення і просування по службі. Так, близько 80% суддів ФРН вийшли з родин чиновників, землевласників, підприємців, купців і лише 1% - із середовища робітників.

Близько 13 тис. суддів, тобто більш ніж три чверті всього суддівського корпусу, входять до впливової організації консервативного напрямку "Німецький союз суддів". Лише близько 1 тис. суддів і прокурорів є членами профспілки державних службовців. Проти суддів складніше, ніж проти звичайних чиновників, застосовувати урядові постанови "Про антиконституційні сили на державній службі" 1972 р. (так звані "заборони на професію"), оскільки для відсторонення судді від посади має бути дотримана процедура розгляду його справи в дисциплінарному суді. У ФРН діють деякі правила, що обмежують можливості державних установ систематично запитувати Відомство з охорони Конституції (таємну політичну поліцію) про осіб, які працюють у штаті таких установ. Ці обмеження не поширюються, поряд з армією і поліцією, також на юстицію як сферу, що вимагає особливої уваги з погляду державної безпеки.

Отже, консервативний у цілому суддівський корпус все-таки не залишається осторонь демократичних ініціатив. Критично налаштовані судді беруть участь у зустрічах юристів, які виступають проти зловживання службовим становищем у сфері юстиції; підтримують діяльність демократичних союзів юристів; створюють власні об'єднання. Наприклад, кожні два роки (починаючи з 1981 р.) збирається форум "Судді і прокурори за світ", що підтримують близько 5% західнонімецьких суддів і прокурорів.

Суди загальної підсудності

Організація судів загальної юрисдикції регламентована у ФРН Законом про судоустрій 1879 р., що діє в редакції 1975 р. з деякими подальшими доповненнями. Система цих судів складається з чотирьох інстанцій: дільничний суд - земельний суд - вищий суд землі - Федеральна судова палата (Верховний суд).

Компетенція судів загальної юрисдикції чітко поділяється на дві великі галузі - цивільну й карну, залежно від чого варіюються деякі елементи судоустрою, в тому числі склад судів.

Щодо цивільних справ, то суду першої інстанції - дільничному суду - підвідомчі всі майнові суперечки, які оцінюються до 5 тис. марок, а також деякі суперечки (наприклад, за договором найму житла) незалежно від ціни позову.

Значну кількість цивільних справ суддя розглядає одноособово. Рішення дільничного суду може бути оскаржено в земельному суді, який у цих випадках є останньою інстанцією (до речі, оскаржуватись можуть тільки позови на суму понад 500 марок). Для всіх інших цивільних справ першою інстанцією є земельні суди, в яких рішення приймають як одноособовий суддя, так і колегія з трьох суддів (у справах більш складних категорій). Апеляційною інстанцією з рішень земельного суду є вищий суд землі. Звертатися до Федеральної земельної палати в подальшому можна тільки з питань права при сумі позову, що перевищує 40 тис. марок.

Відповідно до першого закону про реформу сімейного права від 14 червня 1976 р. при дільничних судах створені особливі відділення у справах сімейного права, в яких в основному розглядаються справи, що стосуються розлучень, а також відносин дітей з батьками, які розірвали шлюб. Суддя дільничного суду розглядає ці справи одноосібно.

Цивільному провадженню у ФРН взагалі притаманна глибока спеціалізація. Особливі відділення в судах розглядають справи, що виникли у сфері будівництва та сільського господарства. Крім того, створені палати та сенати у справах про забудову й судноплавство, торговельні палати (у складі судді і двох засідателів) у земельних судах.

На окрему увагу заслуговує також інститут так званої добровільної підсудності. Цей термін виник ще в позаминулому столітті (закон 1898 р.) і сьогодні не передає змісту цієї діяльності

судів. Йдеться насамперед про ведення поземельних книг, торговельні реєстри, застави, судові установлення фактів. Ці справи ведуть судді або їхні помічники.

Розподіл компетенції у кримінальних справах між судами загальної юрисдикції є досить складним. Як суди першої інстанції залежно від віку підсудного й суспільної небезпеки діяння можуть виступати вісім судів різного складу - від одноособового судді до палат, що засідають у складі трьох професійних суддів і двох засідателів. Вибір суду в багатьох випадках залежить від прокуратури. Одноособовий суддя розглядає справи про злочини, покарання за які не може перевищувати одного року позбавлення волі. справи про злочини, за які може бути призначене покарання до трьох років позбавлення волі, розглядаються колегією, до якої входять професійний суддя і двоє засідателів. Загальне правило формування кримінального суду можна сформулювати в такий спосіб: чим складнішою є справа, тим більшим є склад суду і тим більше в ньому професійних суддів. У вищій судовій інстанції справи вирішують п'ять професійних суддів без засідателів.

В особливе провадження виділені справи про молодь. Їх розглядають особливі відділення дільничних і земельних судів. Особи, які здійснили провини і скоїли злочини, що підпадають під юрисдикцію молодіжних судів, поділяються на дві вікові групи: від 14 до 18 років і від 18 до 21 року. Судді таких судів повинні мати досвід спілкування з молоддю. Якщо суд діє за участю двох засідателів, то одним із них має бути жінка; одноосібно суддя може приймати рішення тільки про виховні заходи щодо правопорушника.

Щодо вищих земельних судів слід особливо зазначити, що вони не є елементом федеральної структури. Вищий земельний суд не є Верховним судом певної землі, на відміну, наприклад, від Верховного суду штату в США. В деяких землях діють кілька вищих земельних судів: наприклад у Баварії їх чотири. Всього у ФРН до об'єднання країни було 20 таких судів. У галузі цивільних справ ці суди виступають тільки як апеляційна інстанція; в галузі кримінальної юрисдикції вони розглядають деякі найбільш значні справи у першій інстанції.

Федеральна судова палата як вищий судовий орган країни покликана забезпечувати єдність судової практики, хоча її рішення формально не мають сили прецеденту. Це ревізійна інстанція. До її складу входять 11 сенатів з цивільних справ і п'ять з кримінальних, один з яких постійно засідає в Берліні. В середньому ФСП у порядку ревізії щороку розглядає 2-2,5 тис. цивільних і близько 3,5 тис. кримінальних справ.

Своєрідним є і порядок формування ФСП. Суддів призначає президент ФРН за поданням спеціальної комісії, до якої входять міністри юстиції земель, стільки ж осіб, що обираються Бундестагом, і є його депутатами. Кандидат на посаду члена ФСП має бути старшим 35 років і мати досвід судової роботи. Всього до складу палати входять понад 100 членів.

Компетенція федеральної палати останнім часом розширилася. В момент створення вона була наділена цивільною і карною юрисдикцією, однак поступово охопила певною мірою також трудову і соціальну сфери.

Суди у трудових справах

Суди у трудових справах історично виділилися в самостійну галузь західнонімецької юриспруденції з цивільного судочинства. Перший закон про трудові суди був прийнятий у Німеччині в 1926 р. Сьогодні діє закон 1958 р.

Компетенція трудових судів докладно визначена законом. Як правило, вона є їх винятковою компетенцією. До неї належать, насамперед, суперечності між профспілками й союзами роботодавців, включаючи ті, які виникли в результаті страйків, у тому числі й питання відшкодування шкоди. До трудових судів надходить велика кількість спорів між окремими підприємцями, з одного боку, і робітниками та службовцями - з другого. Вони стосуються розмірів заробітної плати; відпусток і звільнень; матеріального відшкодування збитків, завданих робітником; спорів між учасниками спільно виконаної роботи щодо розподілу між ними загальної суми заробітку. Особливе значення мають спори, що виникають у зв'язку із застосуванням Закону про організацію підприємства (наприклад спори про вибори і розпуск наглядової ради підприємства, правомірності того чи іншого її рішення, а також проблем, що виникають у зв'язку із застосуванням Закону про участь в управлінні підприємством, який регулює відносини робітників із власниками підприємства, а особливо межі їх втручання в організацію виробництва).

Трудові суди мають три інстанції. Перша з них утворюється відповідно до законів земель. Управління трудовими судами і службовий нагляд за їх діяльністю здійснюють міністри праці

земель за згодою із відповідними управліннями юстиції. Другою інстанцією є земельні трудові суди, третьою - Федеральний трудовий суд. Усі трудові суди складаються з професійних суддів і засідателів. До палат трудових судів входять два засідателі: один із них представляє працівників, інший - роботодавців. У палатах, що розглядають справи на основі Закону про підприємства (такі палати формуються в судах першої і другої інстанцій), діють, крім професійного судді, чотири засідателі (по двоє від профспілок і роботодавців). Засідателі обираються на чотири роки і мають захищати під час розгляду інтереси кожної із сторін.

Справи у трудових судах в основному розглядаються відповідно до норм цивільного процесу, однак допускається низка спрощених процедур для прискорення і здешевлення процесу. Слухання справи у трудовому суді починається зі спроби примирення сторін суддею. У разі невдалої спроби справа переноситься на розгляд колегії. У трудовому суді першої інстанції сторони можуть виступати самостійно або їх можуть представляти довірені особи від профспілок або союзів підприємців. Адвокати в цій інстанції допускаються до судового розгляду лише у виняткових випадках. У трудових судах земель сторони мають бути представлені адвокатами або довіреними особами від своїх професійних організацій. У Федеральному трудовому суді представництво через адвоката є обов'язковим.

Законодавець у Законі від 1 липня 1979 р. розмежовує вирок і рішення суду в трудових справах. Рішення залишає більше можливостей для його оскарження, ніж вирок. У справах, що розглядаються на підставі Закону про організацію підприємства і Закону про участь в управлінні підприємством, а також у спорах з питань тарифів, можуть бути прийняті тільки рішення. Рішення трудових судів можуть бути оскаржені в трудових судах земель лише у випадках, коли майнові інтереси сторони оцінюються в суму понад 800 марок або земельний суд допускає оскарження через принципову важливість справи з точки зору права.

Вищою інстанцією у трудових справах є федеральний трудовий суд. Рішення, що стосуються його організації, управління та службового нагляду за його діяльністю, приймає Федеральний міністр праці та соціального порядку за узгодженням з міністром юстиції ФРН. Касаційне провадження у Федеральному трудовому суді лише у виняткових випадках може бути розпочате за клопотанням трудового суду першої інстанції. Зазвичай воно починається після винесення рішення трудовим судом землі. Цей суд може своїм спеціальним рішенням просити Федеральний суд не про касаційне провадження, а про розгляд справи по суті.

Соціальні суди

Соціальні суди у спеціальній літературі ФРН розглядаються як особливий вид адміністративної юстиції, оскільки вони вирішують спори, які виникають у сфері застосування публічного права, та розглядають позови громадян до державних установ. Правовою основою діяльності соціальних судів є Закон про соціальні суди, що діє в редакції від 23 вересня 1975 р.

Соціальні суди розглядають справи про соціальне страхування за законом: про страхування через хворобу, пенсійне страхування, страхування від нещасних випадків робітників та службовців, страхування безробітних. Ці самі суди також розглядають справи про допомогу на дітей, пенсії жертвам війни та особам, які постраждали під час служби в Бундестазі, або родичам загиблих. Особливим видом справ є також розгляд позовів про відшкодування збитків особам, які постраждали від насильницьких дій.

Згідно із законом судовому розглядові здебільшого має передувати розгляд скарги зацікавленої особи у відповідному відомстві (наприклад у бюро зі страхування від безробіття). У разі відмови відомства справа передається до соціального суду, який розглядає її в службовому порядку, не будучи обмежений заявами та доказами сторін.

Для полегшення доступу громадян до соціальних судів провадження у них є безкоштовним. Позов або апеляція не обов'язково мають подаватися в письмовій формі, а скарга може бути продиктована в секретаріаті суду.

Суд має три інстанції, першою з яких є соціальні суди в землях (аналогічні за рангом дільничним судам загальної компетенції), другою - земельні соціальні суди, а вищою - Федеральний соціальний суд. У соціальних судах діють спеціалізовані палати для розгляду різних видів справ: з питань соціального страхування, страхування з безробіття, інвалідів війни та ін.

В усіх інстанціях соціальні суди працюють колегіально. В першій інстанції це суддя з двома засідателями, у двох вищих - по три судді з двома засідателями. Як і в трудових судах,

засідателі в соціальних судах представляють зацікавлені сторони або соціальні групи. У палатах і сенатах, які розглядають справи про соціальне страхування і допомогу з безробіття, один із засідателів представляє коло застрахованих осіб, інший - підприємців; у палатах, які розглядають позови інвалідів війни, один засідателю вибирається з числа осіб, що отримують відповідне страхування, інший - з числа осіб, які це страхування здійснюють.

Тільки у Федеральному соціальному суді зацікавлена особа повинна мати свого представника. В усіх інших інстанціях вона може бути присутня особисто або діяти через своїх представників, якими можуть бути члени або службовці профспілок, союзів підприємців, об'єднань інвалідів війни та інших організацій, причетних до предмета розгляду, або адвокати. Іноді таке представництво в суді прямо передбачено статутом організації. Представники можуть виступати в суді від імені позивача або підтримувати його під час розгляду справи своїми порадами.

Рішення суду першої інстанції може бути оскаржене до земельного соціального суду в усіх випадках, коли таке оскарження не заборонено законом.

Касаційне провадження у Федеральному соціальному суді можливе у випадках, коли його допускає земельний або сам Федеральний соціальний суд. Справа розглядається лише тоді, коли конкретний випадок має принципове значення з точки зору права або рішення суду землі суперечить раніше прийнятому рішенням Федерального соціального суду або іншого вищого суду Федерації. Достатньою підставою для касаційного провадження також є істотне порушення процесуальних норм. Однак таке оскарження можливе тільки у разі порушення федерального закону або адміністративної норми, що діє за межами округу, в якому працює суд, рішення якого оскаржується.

Службовий нагляд за діяльністю Федерального соціального суду здійснює федеральний міністр праці та соціального порядку.

Адміністративні суди

Перші адміністративні суди в Німеччині виникли в середині минулого століття у зв'язку із впровадженням у державну практику ідеї поділу влади: спори про право, що виникали у сфері адміністративної діяльності, не повинні були вирішуватися самими адміністративними органами. У Веймарській республіці адміністративна юстиція стала обов'язковою для всіх земель; цей принцип був прийнятий і у ФРН, де адміністративні суди діють на основі Положення про адміністративні суди 1960 р.

Відповідно до § 40 цього Положення компетенція адміністративних судів поширюється на всі спори публічно-правового характеру, крім конституційно-правових. Суди беруть до розгляду не тільки позови громадян до державних органів, а й деякі спори між адміністративними одиницями (наприклад між громадами або містами), а також усі спори про права державних службовців.

Велика кількість справ стосується саме відносин громадян з державою. Право громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою є конституційним і закріплене в п. 4 ст. 19 Основного закону ФРН. Адміністративні суди врегульовують конфлікти, пов'язані із заборонаю масових виступів і демонстрацій, охороною навколишнього середовища та енергопостачанням, наданням політичного притулку, одержанням місць у навчальних закладах, будівництвом атомних станцій і похованням ядерних відходів. Особливе місце в провадженні цих судів займають справи про "заборону на професію", що стосуються основних прав громадян і впливають на формування державних установ ФРН.

Звертаючись до адміністративного суду, громадянин може вимагати скасування будь-якого рішення державного органу або навпаки, прийняття такого рішення. Крім того, приймаються рішення, які констатують факт, що має правове значення; рішення про надання певних цінностей та ін. У законі вказується, що деякі позови майнового характеру проти адміністративних органів мають розглядатися звичайними судами. Під час розгляду суд не правомочний оцінювати доцільність адміністративного акта, що заперечується; він визначає, чи не порушив адміністративний орган цим актом закон і чи не суперечить його акт цілям, заради яких цей орган одержав свої повноваження.

Система адміністративних судів має три інстанції: суди першої інстанції, вищі адміністративні суди на рівні земель і Федеральний адміністративний суд розташований у м. Берліні. Таким чином, другою інстанцією виступає здебільшого не земельний суд, а вищий суд землі. Усі ці суди діють колегіально, причому в перших двох інстанціях разом із трьома професійни-

ми судьями діють по два засідателя, а Федеральний адміністративний суд складається з п'яти професійних суддів. Засідателі адміністративних судів обираються на чотири роки і не належать до будь-якої із визначених професійних груп громадян. Суди другої і вищої інстанцій можуть в окремих випадках виступати як суди першої інстанції. Наприклад, Федеральний адміністративний суд розглядає спори між Федерацією і землями або між окремими землями, якщо такі спори не є конституційно-правовими.

Спеціальними адміністративними судами, які діють на підставі спеціальних нормативних актів і відповідно до вироблених для них процесуальних правил, є соціальні, фінансові і дисциплінарні.

За загальним правилом для звернення до адміністративного суду громадянин має заперечити адміністративний акт в установі, що його видала. Причому "заперечення" адресується відомству, яке прийняло рішення, але перевірку цього адміністративного акта здійснює вища інстанція. У разі відхилення його скарги громадянин протягом одного місяця може звернутися до адміністративного суду. Адміністративні відомства, відмовляючи громадянинові в задоволенні скарги, зобов'язані відповідно до закону повідомити йому про можливість заперечити цей акт у судовому порядку.

Процес в адміністративному суді здійснюється у формі так званого пошукового провадження, коли суд сам досліджує обставини справи, не будучи обмежений претензіями або доказами сторін, залучаючи за власною ініціативою до розгляду третіх осіб, інтереси яких порушені даною справою. Процесуальні права зацікавлених осіб обмежені у зв'язку з тим, що в таких процесах, як правило, зачіпаються державні інтереси. Позов може бути відхилений через те, що зацікавлена сторона не має права заперечувати конкретне положення чинного публічного права. На будь-якій стадії процесу зацікавлена особа може довірити представництво своїх інтересів іншій. У Федеральному адміністративному суді представництво через адвоката (або особу, яка викладає право у вищому навчальному закладі), є обов'язковим.

Рішення адміністративного суду першої інстанції може бути оскаржене у вищому суді землі, а його рішення, у свою чергу, - у касаційному провадженні у Федеральному адміністративному суді. Однак таке провадження може бути розпочато лише за умови, що його допускає вищий земельний суд або спостерігалися серйозні процесуальні порушення. У зазначених у законі випадках можливе звернення до Федерального суду, минаючи вищий суд землі. Федеральний адміністративний суд бере до розгляду справи у випадках, коли йдеться про порушення норм федерального права. Якщо оскаржується правильність застосування права землі, вищий адміністративний суд приймає остаточне рішення.

Об'єднаний сенат вищих федеральних судів

Полісистемність судової організації ФРН призвела до появи своєрідного вищого судового органу, метою якого є координація діяльності різних судових систем. Відповідно до змін, внесених до Конституції в 1968 р., було створено Об'єднаний сенат вищих федеральних судів, що складається з президентів і суддів вищих федеральних судів, колегія яких змінюється залежно від характеру конкретної розглянутої справи.

На сенат покладено обов'язок підтримки єдності правосуддя. Якщо один з вищих федеральних судів приймає у конкретній справі рішення, яке суперечить рішенню іншого суду такої самої інстанції або рішенню сенату, остаточне рішення виносить Об'єднаний сенат.

Міністерство юстиції

Міністерство юстиції є вищим органом управління юстицією в країні. Його становище істотно відрізняється від становища відповідних міністерств у Франції або Італії, оскільки у Німеччині відсутній орган, подібний до Вищої ради магістратури. Міністр юстиції ФРН безпосередньо підпорядковується федеральному канцлерові.

Своєрідність становища цього міністерства у ФРН полягає ще і в тому, що основна частина власне управлінських функцій покладається на міністерства юстиції західнонімецьких земель. Однак усі вони діють під керівництвом федерального міністерства юстиції, причому тенденція до посилення контролю федерального міністра за земельними міністерствами виражена тут дуже чітко.

Звільнення федерального міністерства юстиції від більшості управлінських завдань дає йому можливість зосередити увагу на підготовці законів і здійсненні низки важливих контрольних функцій у цій сфері.

Міністерство бере участь у підготовці законопроектів з найважливіших галузей права, що виносяться на обговорення законодавчих органів від імені уряду. Під час обговорення законопроектів воно представляє уряд у парламенті і його комітетах. Міністерство перевіряє проекти законів, урядових постанов і рішень, підготовлених іншими міністерствами, на предмет їх конституційності і правомірності, а також правову форму. Міністр юстиції має право висунути свої заперечення проти будь-якого законопроекту або постанови, пропонованого урядом ФРН. У цьому разі уряд має обговорити цей проект заново. Закон або постанова не можуть бути прийняті, якщо за новий варіант їх проекту не проголосує в присутності міністра юстиції більшість членів кабінету, включаючи главу уряду. З огляду на широкі повноваження міністерства юстиції у сфері законодавства у спеціальній західнонімецькій літературі він часто називається "законодавчим міністерством".

На підставі спеціального законодавчого акта про Збірник законів ФРН від 1958 р. міністерство юстиції зобов'язане стежити за дійсністю всіх федеральних законів, виключенням з юридичної практики всіх законів, що втратили чинність, а також за включенням чинних актів до Збірника федеральних законів. Правові розпорядження, що не ввійшли до цього збірника, у встановлений термін втрачають чинність.

Міністерство готує вибори суддів Федерального конституційного суду і всіх вищих інстанцій федеральних судів, бере участь у формуванні Федерального трудового суду, здійснює нагляд за федеральною палатою адвокатів і палатою адвокатів при вищому федеральному суді загальної підсудності (Федеральній судовій палаті).

Міністерство очолює міністр, який відповідно до традиції має вищу юридичну освіту, а найчастіше й обіймає посаду професора права в одному з університетів, а також тривалий досвід роботи у сфері юстиції і репутацію досвідченого політичного діяча. При міністрі діє парламентський статс-секретар міністерства. У міністерстві працюють близько 500 осіб, а в підлеглих йому відомствах - близько 4 тис.

В основу розподілу міністерства юстиції на шість відділів покладений принцип відповідності структури апарату міністерства розподілові права на найважливіші галузі. Це такі відділи: управління юстицією, правосуддя, цивільного права, кримінального права, торговельного й господарського права, публічного права.

Відділ управління юстицією - найбільший за кількістю співробітників. До його функцій насамперед належать кадрові питання і організація роботи самого міністерства, а також підлеглих йому судів і відомств. Його спеціальний підвідділ відповідає за питання управління міністерством і згідно з цим має такі референтури: бюджетну, організаційну, кадрову, внутрішньої служби, статистичну. У статистичній референтурі широко використовуються електронні запам'ятовуючі й переробні інформаційні пристрої.

Відділ організації правосуддя розробляє принципові засади судоустрою і судочинства. Складна система галузевих судів зумовлює необхідність уніфікації судочинства, за якою також спостерігає міністерство юстиції.

Відділ цивільного права міністерства юстиції здійснює підготовку законопроектів, що стосуються питань матеріального цивільного права, а також бере участь у підготовці таких законопроектів іншими відомствами. Його референтура відає окремими розділами й галузями цивільного права, розробляє необхідні заходи щодо надання правової допомоги в цивільних справах і в питаннях, що виникають у міжнародному спілкуванні, зокрема при підготовці відповідних міждержавних угод.

Сьогодні головним завданням відділу є підготовка реформ цивільного права й процесу з урахуванням нових вимог часу.

Відділ кримінального права вирішує всі питання кримінальної юстиції. В ньому близько 20 референтур, що відображає інтенсивність його діяльності. Відділ відіграв важливу роль у розробці кримінального та кримінально-процесуального права ФРН, у тому числі серії законів "про зміну кримінального права", що були прийняті з 1951 по 1975 р. і серйозно впливали на політичну атмосферу країни. Відділ тісно співробітничав зі спеціальним комітетом Бундестагу з питань реформи кримінального права. До 1962 р. проект нового КК ФРН довго й бурхливо обговорювався в Бундестазі і в 1975 р. був прийнятий.

Особливість правового регулювання у сфері торговельного й господарського права полягає в тому, що ця сфера у зв'язку з процесом економічної інтеграції в Західній Європі є вкрай рухливою і тісно пов'язана з діяльністю інших міністерств і міжнародних економічних організацій. З огляду на це відповідний відділ Міністерства юстиції ФРН приділяє особливу увагу європейському праву, що регулює діяльність різних економічних об'єднань. Крім того, до його відання віднесено право торговельних корпорацій, включаючи акціонерне право й право концернів; морське торговельне право і приватне право внутрішнього судноплавства; право, що регулює обіг цінних паперів і валютні операції, і т.ін.

На відділ публічного права покладений поточний контроль за конституційністю і правильним юридичним оформленням проектів законів та постанов, що виходять як із міністерства юстиції, так і з інших міністерств ФРН. Він також бере участь у підготовці міждержавних і міжурядових угод, працюючи в тісному контакті з міністерством закордонних справ. Відділ публічного права готує висновки з питань конституційного й міжнародного права на прохання комітетів парламенту, а також галузевих міністерств. До складу відділу входять 15 референтів.

Співробітники відділу публічного права зосереджені на вирішенні питань удосконалення фінансового й податкового, транспортного, трудового права, права, що регулює проблеми охорони здоров'я, соціального страхування та діяльності чиновників. До компетенції відділу належать загальні засади й принципи міжнародного права, міжнародно-правові угоди, а також право європейських об'єднань.

Міністерство юстиції ФРН діє в тісному контакті з міністрами юстиції земель. Це стосується як законодавчої діяльності, що розподілена між Федерацією і землями та координується міністерством Федерації, так і кадрової політики у сфері юстиції, оскільки значна частина суддів і чиновників приходить до федерального апарату із земель ФРН.

Незначна частина управлінських завдань покладена на самі суди. В цих випадках носіями адміністративних повноважень виступають голови ("президенти") вищих земельних, земельних та дільничних судів. У їхньому віданні перебувають переважно питання поділу праці всередині конкретного суду, формування судових колегій, розподілу сил, розкладу засідань. На вимогу міністерства (або уряду землі) вони зобов'язані готувати узагальнення своєї судової практики, а також пропозиції щодо підготовки нових законів або удосконалення роботи міністерства [37].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Ревізійним органом Німеччини є Федеральна контрольна палата, заснована відповідно до Конституції Федеративної Республіки Німеччина. Її члени користуються судовою незалежністю. Конституція визначає, що Федеральна контрольна палата перевіряє звітність федерального уряду в частині фінансових операцій, а також їх економічність та правильність. Іншим конституційним обов'язком Палати є складання щорічних звітів для законодавчого органу влади, які допомагають йому у вирішенні питання про прийнятність виконання бюджету урядом. Ця процедура закладена у Конституції, уповноважуючи законодавчі органи з'ясувати, чи дотримується уряд бюджетного та фінансового законодавства. В результаті цього законодавчий орган схвалює або не схвалює лінію поведінки уряду.

Незважаючи на те, що Палата має тісні функціональні зв'язки з легіслатурою, вона не підпорядкована законодавчій гілці, оскільки за Конституцією незалежна від неї і не зобов'язана керуватися її вказівками. Палата є незалежною і від виконавчої гілки влади. Це окреме федеральне відомство, підпорядковане лише власним статутним вимогам та відокремлене від трьох традиційних гілок влади; його не можна розглядати як складову частину судової влади. Її члени користуються судовою незалежністю. Як єдина у своєму роді інституція відомство посідає місце між нерідко конфліктуєчими законодавчою та виконавчою гілками влади.

Особливий статус Федеральної контрольної палати в конституційній структурі Федеративної Республіки Німеччина підтверджується наданою їй членам судовою незалежністю. Цим статусом користуються голова, заступник голови, керівники управлінь, а також старші цивільні посадові особи, призначені членами Палати. Надання їм судової незалежності покликане забезпечити неупереджене й об'єктивне здійснення фінансового контролю без будь-якого зовніш-

нього тиску. Члени Палати не можуть усуватися з посади і не підпадають під деякі приписи державної цивільної служби й дисциплінарні стягнення. Не існує жодного правового механізму для звільнення "незручних чи непопулярних" членів або обмеження їхньої діяльності. Крім того, виконуючи свої ревізійні функції, вони не залежать від жодних інструкцій, і ніхто не може визначати їм масштаби й характер ревізій.

Ревізії ініціюються, як правило, з метою перевірки функціонування окремих адміністративних органів. В частині надходжень ревізори визначають, чи всі джерела громадських надходжень були повністю використані, чи всі податки та інші збори накладені й зібрані відповідно до існуючих законів та чи потрібно удосконалювати відповідні процедури. Перевірка може також призвести до повернення деяких надходжень, зібраних певним відомством із перевищенням своїх повноважень.

У частині видатків ревізори визначають, чи були вони спрямовані на санкціоновані цілі, відповідно до бюджету, застосовуваних законів та нормативних актів. Ревізори перевіряють також ефективність та економічність здійснених операцій; інакше кажучи, чи виконані поставлені завдання за рахунок мінімальних адміністративних зусиль. Більше того, вони досліджують, чи може ревізоване відомство виконувати свої адміністративні функції ефективніше, маючи менші штат та накладні витрати. Отже, головний наголос робиться на достатньому рівні оперативного керівництва, в тому числі на належному розподілі роботи, ефективному використанні робочої сили, оцінці результативності, а не просто на формальній перевірці окремих статей видатків.

Спосіб перевірки, практично повністю відданий на розсуд Федеральної контрольної палати. Вона може обмежити масштаби перевірки, звівши її до ревізії звітності якого-небудь адміністративного органу у штаб-квартирі Палати, розташованій у Франкфурті-на-Майні. Однак ревізії на місцях, співбесіди з посадовими особами ревізованого відомства сприяють прискоренню ревізійного процесу, інтенсифікації перевірки та виявленню потрібних фактів. Проводячи перевірки, Федеральна контрольна палата та її представники мають законне право вимагати від усіх ревізованих органів будь-яку інформацію, необхідну для досягнення цілей ревізії, а також усі потрібні документи або матеріали.

Перевірки на місцях здійснюють 270 ревізорів у ранзі старших або керівних посадових осіб державної цивільної служби. Ревізії можуть провадитися лише на контрольній основі. В останні кілька десятиріч перевірити весь федеральний уряд стало неможливо, зважаючи на його величину та суми використовуваних коштів. Попри те, що робота ревізорів обмежується контрольними ревізіями окремих напрямів діяльності, вони здатні досягти значних результатів. Назвемо кілька критеріїв добору сфер ревізії: Федеральна контрольна палата перевіряє переважно нові відомства та програми, оскільки в процесі прийняття рішень та виконання програм можна прагнути до нових рішень, які можуть не відповідати загальноприйнятним принципам економії та ефективності. Крім того, Палата завжди приділяє належну увагу обсягам коштів, що використовуються на певному напрямі діяльності.

За спільним рішенням керівників відповідних ревізійної сфери та ревізійного управління Федеральна контрольна палата повідомляє про свої висновки ревізований орган у вигляді звіту. У такому звіті згадуються всі невідповідності, порушення законів чи нормативних актів та інші недоліки разом з оцінкою з'ясованих фактів та висновками Палати. Ревізований орган має можливість повідомити свою позицію впродовж часу, встановленого Палатою, яка, отримавши відповідь, або вважає недоліки, виявлені під час ревізії, усунутими, або здійснює їх контроль до повного усунення.

Федеральна контрольна палата не має жодного засобу примусу враховувати свої погляди, пропозиції чи рекомендації. Однак було б зовсім неправильним зробити висновок, що ревізійні звіти або щорічні коментарі залишаються без наслідків. Як правило, адміністративні органи зважають на пропозиції або рекомендації Контрольної палати, оскільки інакше вони неминуче й надалі залишатимуться об'єктом критики з боку ревізорів. Здебільшого виконавча влада діятиме у напрямі, підказаному Федеральною контрольною палатою. Тільки найбільш суперечливі питання включатимуться до щорічних коментарів для їх докладного обговорення членами законодавчого органу, що, зазвичай, призводить до бажаних заходів, спрямованих на виправлення недоліків [38].

8. Державна служба

Німецька система публічної служби та доступ до неї незважаючи на те, що також належить до кар'єрної моделі, значною мірою відрізняється від французької, особливо в галузі підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають "поетапним", оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку, та стажування у федеральних або земельних органах управління.

Посади на публічній службі Німеччини об'єднані в "кар'єру" (Laufbahnen) - групу посад від нижчої до вищої, що вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній з цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду і професійних навичок.

Для того щоб одержати посаду простого рівня, кандидату достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи (Hauptschule), посади середнього рівня можуть обіймати особи, які успішно закінчили реальну школу (Realschule) і мають відповідну професійну підготовку.

Посади підвищеного рівня вимагають від кандидата диплом про закінчення інституту (Fachhochschule) або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право вступу до вищих навчальних закладів, публічна служба вищого рівня вимагає щонайменше закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі й складання відповідного іспиту. Для кар'єри в публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук. У 2000 р. переважну більшість публічних службовців становили службовці підвищеного (52%) та середнього (24%) рівнів. До посадовців вищого рівня належало 16%, а до посадовців простого - 8% [12, с. 69-71].

Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків:

1. Підготовча служба. Успішне проходження першого державного іспиту дає доступ до підготовчої служби, або, як її ще називають, служби до відкликання. Вона характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, що відповідають тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту.

Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня - 2-2,5 роки, підвищеного рівня - 3 роки, а вищого - 2-2,5 роки. За умови успішного проходження підготовчої служби службовець допускається до складання другого державного іспиту - "кар'єрного" іспиту (Laufbahnprüfung). Якщо він складений успішно, то службовця призначають на посаду за умови наявності одиниці в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду надає службовцю інший правовий статус, він переходить на випробувальну службу.

2. Випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного року в службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Вона характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин.

3. За умови успішного проходження випробувальної служби службовець вважається призначеним пожиттєво. Пожиттєво призначення отримують службовці, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та визначає правила перебування в публічно-правових відносинах.

Кар'єра публічної служби Німеччини відповідного рівня передбачає вступні посади, на які відбувається перше призначення службовця та які віднесено до найнижчої для кожного рівня служби групи оплати. Кар'єрне зростання службовця здійснюється шляхом послідовного зайняття посад за результатами атестації або за участю в конкурсі. У федеральній службі Німеччини для підвищення ролі оцінки атестації введено квотування: найвищі бали може отримати лише 15% атестованих, а наступні вищі бали - 35%.

Посадова модель публічної служби повністю організовується виходячи з короткострокових потреб у персоналі. Набір проводиться на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка дає можливість бути призначеним на певну кількість посад. Робота в державному органі прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служ-

би, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами. Але це не означає, що він не має можливості зробити кар'єру в системі посадової служби. Приклад Нідерландів показує, що кар'єра і служба за наймом не виключають одна одну. Там службовець може зробити кар'єру, послідовно заміщуючи різні посади. Головну відмінність між двома системами можна стисло виразити формулою, за якою у "найманій системі просування державного службовця є проблемою індивіда, тоді як у кадровій системі воно є справою адміністрації".

У найманій державній адміністрації також існує можливість внутрішнього набору, за яким вакантна посада може бути заміщена публічним службовцем.

Формальності, пов'язані з призначенням за внутрішнім набором, не дуже численні, оскільки особова справа службовця вже перебуває в адміністрації, але цей службовець не має жодної переваги перед зовнішнім кандидатом і керівник служби, призначаючи певну особу на вакантну посаду, не зобов'язаний вивчати кандидатури державних службовців спочатку. Він може прийняти на службу особу яка не працює в адміністрації, якщо вважає її професійно більш придатною. У посадовій публічній службі загальний стаж роботи в державному і приватному секторах відіграє певну роль не тільки під час призначення службовця на вакантну посаду, але й у визначенні розміру посадового окладу. Кожна посада відповідає наперед установленій шкалі оплати, що зростає з вислугою років. Виходячи з цього службовці, посідаючи однакові посади, можуть мати різний посадовий оклад, оскільки в них різний стаж роботи.

Таким чином, характерними елементами посадової моделі публічної служби є трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи. Зважаючи на ці характеристики, здавалося б, що за посадової моделі публічної служби існування спеціального статуту для публічних службовців є неможливим. Однак, як свідчить досвід Нідерландів, наявність статуту публічних службовців не відносить автоматично публічну службу певної країни до кадрової моделі.

Державна служба в Німеччині будується на принципах кар'єрного зростання (Laufbahn) за групами посад.

У Німеччині в державній службі існує чотири рівні кар'єри:

- проста служба (Einfacher Dienst), окладні групи А 2 - А 5, частково А 6;
- середня служба (Mittlerer Dienst), окладні групи А 5 - А 9;
- підвищена служба (Gehobener Dienst), окладні групи А 9 - А 13;
- вища служба (Höherer Dienst).

До рівня "Вища служба (Höherer Dienst)" належать державні службовці і судді, які обіймають посади за окладними групами А 13 - А 16, В, С, R. Як правило, до цієї категорії належать особи, прийняті на державну службу після закінчення університетського навчання та складання двох складних державних іспитів. Їх діяльність регулюється федеральним законом службовців (Das Bundesbeamtengesetz - <http://www.beamtengesetz.de/>), законами земель (Länder) та численними декретами). Крім того, кожний кар'єрний напрям регулюється своїм законодавчим актом (наприклад кар'єра на федеральному рівні через Bundeslaufbahnverordnung (LbVO)).

Державний службовець не наймається на роботу за трудовим договором, а призначається на посаду (за наказом, розпорядженням чи спеціальним актом), відповідно він не може звільнитися (розірвати трудовий договір), а лише має право подати прохання про відставку.

Основною передумовою для вступу на вищу службу є закінчена вища освіта університету, технічної вищої школи чи гуманітарної вищої школи (перший державний екзамен, диплом, магістр) чи складання спеціального екзамену. Диплом про закінчення вищої професійної школи не є достатньою передумовою для вступу на вищу службу.

Навчання до вищої служби проходить у формі стажування (Referendariat), дворічної підготовчої служби. Під час навчання службовці отримують оклад, менший від посадового. Після закінчення дворічного стажування службовець проходить випробувальний період терміном три роки (в окремих федеральних землях цей період може бути скороченим). Деякі кар'єрні напрями передбачають не дворічну підготовчу службу, а відповідний державний екзамен (наприклад другий державний екзамен у юристів). Лише після закінчення випробувального періоду службовець призначається на посади вищих державних службовців [39].

9. Система професійного навчання державних службовців

На федеральному рівні підвищення кваліфікації федеральних службовців покладається на Федеральну академію державного управління при Федеральному міністерстві внутрішніх справ (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (BAk?V) - <http://www.bakoev.bund.de>, яка має шість кампусів. На навчання службовці відбираються за рішенням установ на місцях, при цьому враховується, за якою програмою необхідно пройти підвищення кваліфікації (для кожної програми є свої передумови). Якщо кандидат відповідає попереднім вимогам програми (цільовій групі, групі посад, функціональним обов'язкам та має належні попередні знання для навчання за програмою), він зможе взяти участь у програмі. Усі курси в Академії побудовані згідно з потребами органів влади, а кількість місць на курсах визначається за заявками установ. Якщо попит є вищим за можливу кількість місць для навчання за тією чи іншою програмою, то організуються (за наявності ресурсів) додаткові курси, щоб задовольнити попит. Академія заздалегідь інформує вищі установи про те, скільки навчальних місць вона може надати за тими чи іншими курсами.

Федеральна академія за структурою поділяється на п'ять основних підрозділів (Lehrgruppen):

- LG 1: загальні питання та координація;
- LG 2: загальне фахове підвищення кваліфікації та підготовка до вищої групи посад;
- LG 3: підготовка з питань ЄС та міжнародних компетенцій;
- LG 4: підготовка з формування поведінки, менеджменту людських ресурсів, підготовка керівників;
- LG 5: підготовка з ІТ та дистанційне навчання.

Основні цілі закладу:

- підвищення кваліфікації федеральних службовців;
- наукові дослідження;
- консультації.

Федеральна академія підпорядковується Федеральному міністерству внутрішніх справ. Взаємодіючи з міністерством та іншими органами влади, заклад здійснює розробку і впровадження спеціальних навчальних програм підготовки державних службовців федерального уряду для реалізації державних програм.

Основними тенденціями, які спостерігаються в роботі академії, є посилення міжнародного, європейського виміру; орієнтація на лідерський підхід до державного управління; розвиток дистанційного/ е-навчання.

Джерелами фінансування є федеральний бюджет, оплата за навчання та послуги.

Основними напрямками діяльності Федеральної академії з підвищення кваліфікації є:

- загальне фахове підвищення кваліфікації та підвищення кваліфікації під певні групи посад вищого рівня;
- ЄС та міжнародні компетенції;
- формування поведінки;
- лідерство;
- менеджмент людських ресурсів;
- електронне урядування.

Федеральна академія пропонує (заплановану на рік) велику кількість курсів, орієнтованих на потреби установ федерального управління. Що саме потрібно вибрати із запропонованого для подальшого професійного зростання, вирішує кандидат на навчання разом із керівництвом установи, де він працює. Вся інформація про курси закладена в інтерактивній системі підвищення кваліфікації для федерального управління (IFOS-BUND) і є доступною в режимі он-лайн.

Курси є короткотерміновими: триденні, тижневі, двотижневі (Перелік назв курсів становить 37 сторінок). Навчають на курсах штатні викладачі та запрошені практики.

Для кар'єрного зростання пропонується низка курсів, які поділяються на такі:

- базові курси для кар'єрного зростання (тривалістю 10 тижнів, які завершуються письмовим екзаменом, що охоплює питання державного та конституційного права, права ЄС, загальних правових актів у галузі управління, правових актів, які регулюють управління ЄС, управління економікою, правових актів публічної служби, управлінських компетенцій);

- додаткові курси для поглиблення знань та підвищення фахового рівня на займаній посаді (тривають 2 тижні, є обов'язковими і являють собою підготовку до атестації);
- спеціальні курси (пропонуються на вибір, пов'язані з напрямом діяльності).

Перелік курсів оновлюється кожні 5 років.

Навчання передбачається для різних рівнів. Наприклад, навчання до вищої служби проходить у формі стажування (Referendariat), дворічної підготовчої служби. Сукупний час навчання за цей час становить щонайменше 6 місяців (базові та додаткові курси). Стандартний набір курсів Федеральної академії розрахований на 4 місяці навчання стажиста. Решта навчального часу відводиться на вивчення спеціальних курсів на вибір. Для стажиста установою, де він проходить підвищення кваліфікації, складається спеціальний навчальний план відповідно до профілю групи посад, куди вносяться необхідні та вибрані курси. Навчальний план слугує документом, що надається федеральній комісії по кадрах для призначення на посаду після закінчення дворічної підготовчої служби.

Наведемо інші основні заклади, які здійснюють підготовку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування:

1. Спеціалізовані навчальні заклади, підпорядковані різним відомствам, а також урядам земель.
2. Державні і приватні університети, що готують магістрів державного управління, і пропонують програми підвищення кваліфікації (очна, заочна, дистанційна (on-line) форми навчання) [40-42].

10. Основні тенденції до модернізації державного управління

Стратегічними цілями Федерального уряду є ґрунтовне покращання рамкових умов для підвищення рівня зайнятості, зокрема як внесок в активізацію європейських процесів, започаткованих Лісабонською угодою, і подальша консолідація державних бюджетів. Німеччина ставить за мету у найближчі 10 років стати лідером у Європі. Значні державні інвестиції мають забезпечити необхідний простір для дій. Це має стати основною точкою відліку для модернізації держави і управління. Основні тенденції до модернізації - це, насамперед, зменшення кількості бюрократичних процедур та їх спрощення. Федеральний уряд започаткував 25 квітня 2006 р. Програму зменшення кількості бюрократичних процедур, в результаті реалізації якої має з'явитися більше можливостей для приватних ініціатив, інновацій та інвестицій.

Федеральний уряд прагне створити інноваційне, ефективне і дієве управління, представники якого здатні гнучко реагувати на потреби сьогодення та приймати ефективні рішення. Модернізація охоплює такі сфери, як: управління персоналом, податкову сферу, організаційний напрям та електронне врядування, зокрема швидкий доступ громадян до інформації.

Актуальним завданням сучасного управління має стати формування у державних службовців здатності компетентно, швидко і надійно реагувати на запити і потреби громадян. Обробка та надання необхідної інформації громадянам має бути одним із пріоритетів управління. Для вирішення комплексних проблем слід знайти нові форми комунікації та співпраці між різними управлінськими інституціями. Інтернет та електронні технології мають створити необхідний простір для комунікації і доступу до інформації.

Однією із умов модернізації Федерального уряду є те, щоб більшість модернізаційних процесів проходило паралельно і комплексно. Має підвищитися роль держави як замовника інновацій та нових технологій. А до процесів модернізації потрібно якомога ширше залучати відповідальних в усіх сферах управління, а також самих громадян [44].

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Ознайомлення із європейським підходом до державного управління можна розпочати з короткого аналізу державного управління в Німеччині. Тут, напевне, найчіткіше виражений легалістичний підхід до галузі державного управління, який найбільш яскраво контрастує з американським управлінським визначенням. Розглянемо кілька аспектів німецького державного управління.

Завдання державного управління

Складники завдань державного управління є основним при з'ясуванні суті галузі державного управління. Згідно з американським підходом її переважно визначають політичний про-

цес і законодавчі рішення. За такої ситуації спостерігається змішування політико-адміністративних функцій.

Німецький підхід до завдань державного управління підтримує розмежування політики й адміністрування, спирається на правову основу для визначення цих завдань. Закон як такий, що визначає державне управління в німецькому контексті, характеризується таким чином: "Завдання державного управління, а отже, і структурні передумови матеріальної правильності адміністративної дії утверджуються згідно з німецькою традицією насамперед за допомогою права. Отто Маєр, засновник відповідної правової дисципліни, згадував про "рехсштаат" (держава, де править закон), тобто державу з належним чином улаштованим адміністративним правом. Держава, керована буквою закону, була також провідною концепцією під час реформування державного управління після Другої світової війни. Правова й адміністративна культура пов'язані в такий спосіб, що правові норми не можуть стати перешкодою для правильної адміністративної дії. Право є раціональним елементом там, де відбувається управління державними справами".

За німецького підходу завдання й обов'язки державного управління впливають із правових норм. Ці норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої обов'язки.

Основа для рішень

Критерії економічності й ефективності створюють основу для управлінського ухвалення рішень в американському контексті. Правові норми регламентують лише широкий масштаб і мету, на основі яких державний адміністратор може ухвалити конкретне рішення. Раціональність спирається на критерії економічності й ефективності, які можна визначити за допомогою таких кількісних методів, як аналіз витрат/прибутків.

Німецький державний адміністратор діє на інших засадах, які характеризуються так: "Адміністратор може діяти інакше, ніж бізнесмен, і його при цьому не звинуватять в ірраціональності. За наявної традиції верховенства закону у Федеративній Республіці Німеччина раціональність громадської дії насамперед забезпечується зведенням воєдино норм та фактів, а також через визначення повноважень для кожної дії. Адміністративне ухвалення рішень визначається структурами, які розвинулися протягом глибоко вкоріненими історичними методами європейської юриспруденції. Це стосується ідентифікації проблем, дослідження фактів, пошуку відповідних норм, відбору відповідних даних, тлумачення норм, застосування й цитування точних правових джерел і, нарешті, письмового закріплення процесу аргументації, який дає змогу за допомогою міжсуб'єктивного свідчення перевірити, як було досягнуто результат".

Таким чином, основу для рішень створює правовий дослідницький процес, який узгоджує конкретні факти з повноваженнями, щоб такі дії спиралися на правові законодавчі акти. Цей процес чітко визначений у межах законодавчих актів. Отож "раціональність усіх адміністративних рішень визначається загальним раціональним критерієм, який міститься у Федеральній конституції та конституціях земель, які легалізують точні й обов'язкові основоположні рішення щодо регіональності:

- системи;
- процедури;
- курсу дій".

Застосування аналізу витрат/прибутку розглядається німецьким адміністратором з різних поглядів. "На кону стоїть співвідношення між користю адміністративного рішення й витратами, потрібними для його виконання. Вигоди й витрати згідно з німецьким бюджетним законом - це соціальні (макро-економічні й суспільні) вигоди й витрати. Аналіз витрат/прибутку обов'язковий, але рідко застосовується".

Німецькі та європейські державні адміністратори змушені діяти в межах вкрай жорсткої бюрократичної системи. Необхідні умови для розуміння ними своїх завдань та методів ухвалення рішень визначаються із глибоким й досконалим знанням конституції, законів та адміністративних процесів, отже, їхня освіта повинна мати переважно юридичний нахил. А це значною мірою впливає на розвиток європейського державного управління [44].

У Німеччині існує п'ять рівнів державної організації: федеральний, землі, області, району, громади (у малих землях - три рівні). Землі мають кількість населення від одного до 17 млн осіб, райони - 2 млн, області - 200 тис., громади - від 5 тис. осіб.

У Німеччині розподіл коштів державного бюджету передбачав п'ять кроків: перший - розподіл коштів між федеральним бюджетом і бюджетами земель; другий - пропорційний перерозподіл коштів між багатими та бідними землями; третій - розподіл коштів між рівними землями, областей та громад; четвертий - розподіл коштів між областями та громадами; п'ятий - незначні податки на рівні громад.

Для України становить певний інтерес і німецький досвід децентралізації. За словами старшого експерта з конституційного права проекту "Сприяння регіональному розвитку в Україні" професора Томаса Вюртенберга, коли цілі та заходи, які мають бути вжиті в рамках адмінреформи, до кінця не визначені, потрібні ефективні способи, щоб приступити до реформування.

З-поміж таких способів - організація змагання за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування. Німеччина застосовує його вже понад 200 років, причому кожна з 16 земель має юридичне право запроваджувати свої методи оптимальної організації управління на рівні громад, крейсів і регіонів. Узагальнено він має назву "конкурентний федералізм".

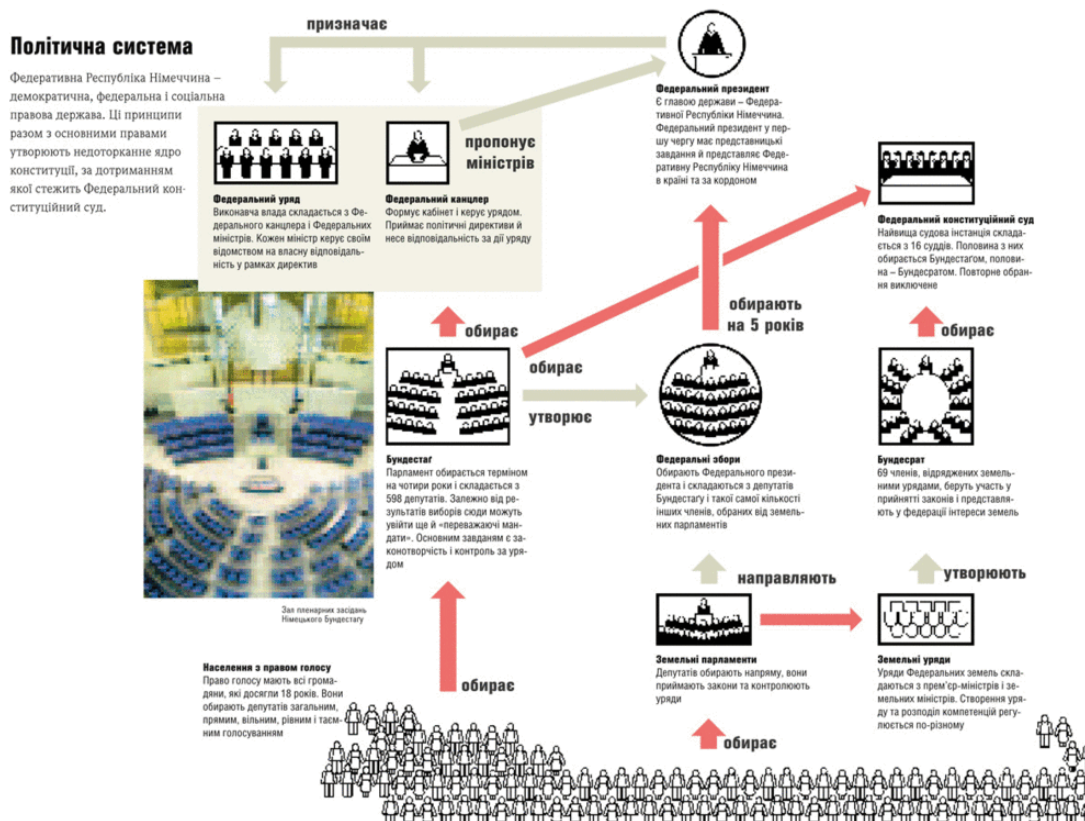
Звісно, для унітарної держави, якою є Україна, це малоприйнятно. Але раціональною, на нашу думку, є пропозиція доктора Вюртенберга щодо визначення пілотних територій, в яких буде апробовано заходи в рамках реформи держуправління і територіальної реформи. Дехто з вітчизняних експертів пропонував зробити це і в Україні. Але невдалий досвід Ірпінського експерименту з об'єднання кількох поселень на Київщині застерігає від подібних новацій, який був належним чином не підкріплений законодавчо і не забезпечений фінансово.

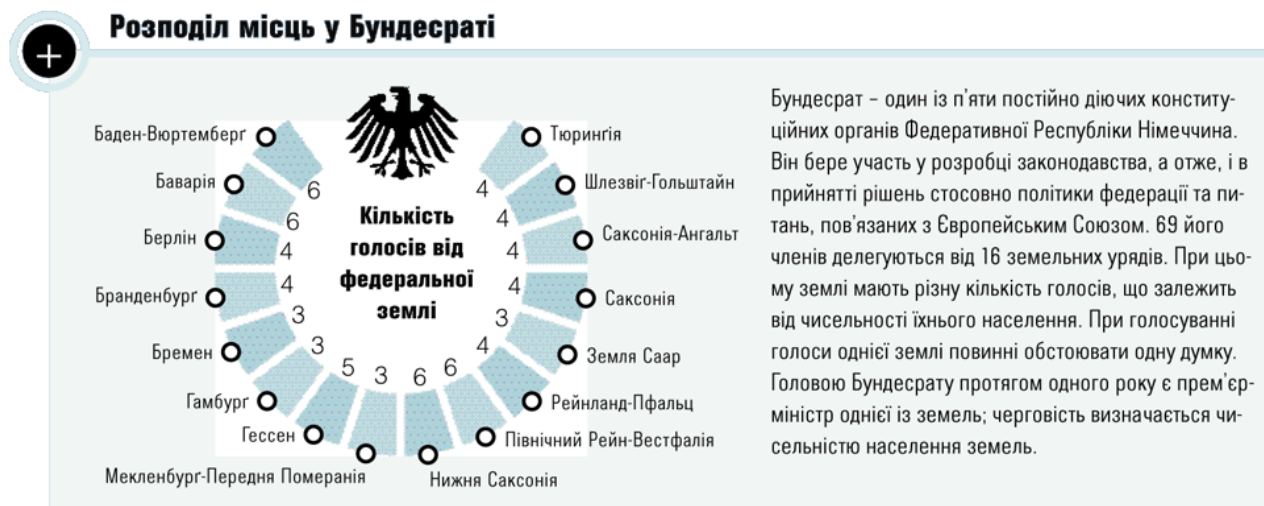
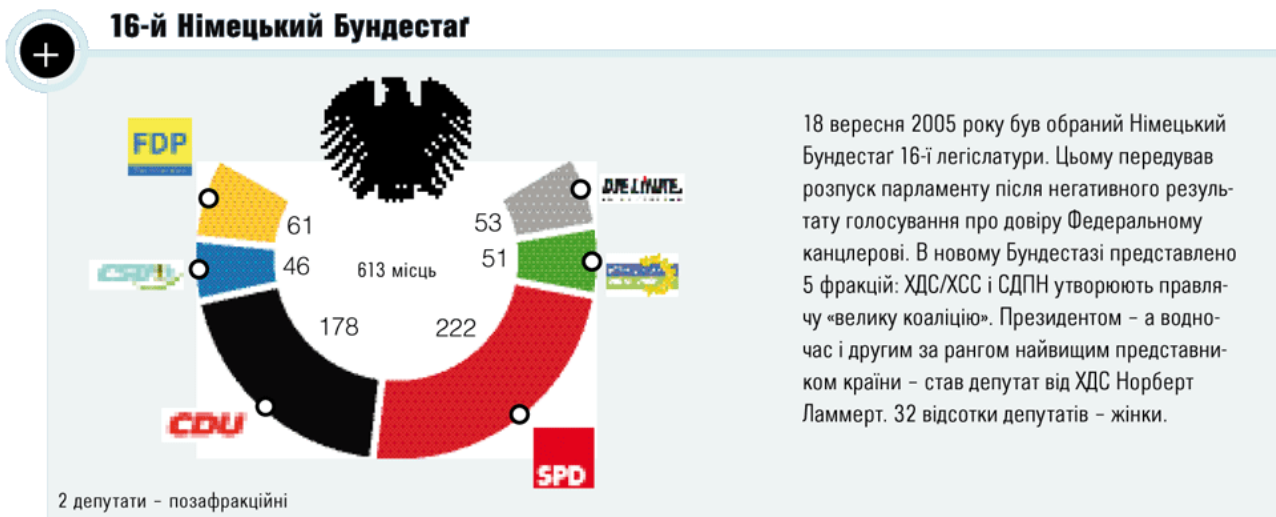
Реальнішою в умовах України видається можливість надати областям з їх районами та громадами більше компетенції у визначенні власного територіального поділу й організації управління. Але сувора податкова і бюджетна централізація навряд чи стимулюватиме місцеве керівництво до таких дій.

Раціональним зерном німецьких реформ є модернізація управлінського персоналу. Німецькі експерти вважають, що раніше управління діяльністю персоналу місцевої влади здійснювалося за вказівками згори. Нині ширше застосовується творчий підхід, більшою є самостійність муніципальних чиновників [45].

Додатки

<http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/typo3temp/pics/8a32bc34c9.gif>





Таблиця 1

Конституційні повноваження уряду в законодавчому процесі на прикладі окремих держав із парламентською формою правління

Країна	Чи передбачає конституція такі повноваження уряду:			
	1) право законодавчої ініціативи	2) право відзначати певні законопроекти як термінові	3) право глави уряду підписувати закони	4) право уряду приймати закони або інші акти, що мають статус законів
Греція	+	+	-	-
Естонія	+	-	-	-
Ірландія	-	+	-	-
Італія	+	-	-	+
Латвія	+	-	-	+
Німеччина	+	+	-	-
Словаччина	+	-	+	-
Угорщина	+	-	-	-
Чехія	+	+	+	-

Статистичні результати роботи Бундестагу 12-, 13-, 14-го скликань (4)

Категорія	12-те скликання, 1990-1994 рр.	13-те скликання, 1994-1998 рр.	14-те скликання, 1998-2002 рр.
Пленарні засідання	243	248	253
Постійні комітети	243	248	253
Постійні комітети	25	22	23
Слідчі комітети	3	2	1
Засідання слідчих комітетів	287	195	125
Робочі комісії	4	5	5
Засідання робочих комісій	273	243	208
Законопроекти ініційовані:	774	923	864
– Федеральним урядом	402	443	443
– Бундестагом	294	329	328
– Бундесратом	78	151	93
Прийняті законопроекти	463	565	560
Звернення (не включаючи групові)	81,000	76,000	69,421
Головні запити	98	156	101
Другорядні запити	1,346	2,071	1,813
Усні запитання	4,241	3,537	3,229
Письмові запитання	16,501	14,906	11,842
Дебати щодо актуальних питань	103	103	141
Положення політики уряду	35	46	60
Засідання з питань, адресованих Федеральному уряду на щотижневих урядових засіданнях	44	41	61

http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/ger/1128.html

Державний устрій	Федеративна держава Парламентська республіка
Голова держави	Федеральний президент (бундеспрезидент). Реально великою є роль Федерального канцлера
Виконавча влада	Федеральний канцлер (бундесканцлер) Федеральний уряд Федеральні міністри
Законодавча влада	Двопалатний парламент: Бундестаг Бундесрат
Судова влада	Федеральний конституційний суд
Влада на місцях	Усі землі мають однопалатні парламенти, що всенародно обираються (ландтаги); у Баварії є ще й сенат, який обирається як орган, що представляє інтереси десяти груп населення.
Центральний банк	Здійснює контроль над кредитно-грошовою політикою. З 1 січня 1999 р. він підпорядковується Європейському центральному банку

<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/Organigramm/organigramm.html>

Організаційна структура Канцелярії Федерального Канцлера (Федеративна Республіка Німеччина)

Федеральний канцлер	Штаб Політичне планування Основні питання Спеціальні завдання	Бюро Федерального канцлера: Виступи та тексти; Заяви та петиції, спеціальні завдання; Зв'язки із пресою
Начальник Канцелярії Федерального канцлера (Федеральний міністр, відповідальний за службу новин Федерації)		Бюро Начальника Канцелярії Федерального канцлера: Робота з пресою Начальника Канцелярії Федерального канцлера; Діалог з наукою; Аналітичний центр
Державний міністр		
Уповноважений Федерального уряду з питань культури та засобів масової інформації		
Уповноважений Федерального уряду з питань міграції, біженців та інтеграції		
Відділ 1 Центральний відділ. Внутрішня та правова політика	Група 11 Кадрові питання Федерального уряду. Управління	Реферат 111 Кадрові питання Канцелярії Федерального канцлера Реферат 112 Бюджет. Організація та контролінг Реферат 113 Внутрішня служба. Безпека та захист таємниць

		Реферат 114 Технічні засоби інформації та телекомунікації. Місце для копіювання та розмножування матеріалів
		Реферат 115 IFG координація. Служба роботи з відвідувачами. Підготовка та підвищення кваліфікації
	Група 12 Питання Кабінету міністрів. Питання Парламенту. Питання федеральних земель. Облік проектів	Реферат 121 Питання Кабінету міністрів та Парламенту
		Реферат 122 Відносини між федерацією та землями. Федеральна рада (Бундесрат)
		Реферат 123 Облік та планування проектів
		Реферат 124 Спеціальні завдання. Оцінювання досліджень громадської думки
		Реферат 125 Пошук інформації та документація
		Реферат 126 Спорт
	Група 13 Внутрішні справи та право	Реферат 131 Федеральне міністерство юстиції. Судочинство
		Реферат 132 Федеральне міністерство внутрішніх справ (крім спорту)
	Група 14 Начальник службової резиденції в Бонні. Питання столиці	
Відділ 2 Зовнішня політика. Політика безпеки. Політика розвитку	Група 21 Зовнішня політика та глобальні питання	Реферат 211 Політика безпеки та роззброєння. Двосторонні відносини з США, Канадою, Північною, Західною та Південною Європою, Туреччиною
		Реферат 212 Двосторонні відносини з країнами Центральної, Східної та Південно-Східної Європи, Центральної Азії та Транскавказу
		Реферат 213 Двосторонні відносини з країнами Близького і Середнього Сходу, Африки, Азії та Латинської Америки
		Реферат 214 Глобальні питання. Організація Об'єднаних Націй. Права людини. Зовнішньополітичні питання боротьби з тероризмом. Гуманітарна допомога та зовнішня культурна політика
		Реферат 215 Політика розвитку. Питання Півночі та Півдня
		Реферат 216 Зовнішньополітичні аспекти міжнародних економічних тем. Спільна зовнішня та безпекова політика. Європейська оборонна та безпекова політика. Спеціальні завдання
	Група 22 Федеральне міністерство оборони. Федеральна рада безпеки	Реферат 221 Управління обороною. Озброєння
		Реферат 222 Військові аспекти політики безпеки. Питання Збройних сил Бундесверу. Федеральна рада безпеки
Відділ 3 Соціальна політика. Політика охорони здоров'я. Політика ринку праці. Політика інфраструктури. Суспільна політика	Група 31 Соціальна політика. Політика охорони здоров'я. Політика ринку праці	Реферат 311 Соціальне страхування. Пенсії
		Реферат 312 Політика охорони здоров'я
		Реферат 313 Політика ринку праці. Трудове право. Робоча спілка
	Група 32 Політика інфраструктури	Реферат 321 Федеральне міністерство довкілля. Захист природи та безпека реакторів. Постійний розвиток
		Реферат 322 Федеральне міністерство харчування, сільського господарства та захисту споживачів
		Реферат 323 Федеральне міністерство транспорту, будівництва та розвитку міст
	Група 33 Суспільна політика	Реферат 331 Федеральне міністерство освіти та науки
		Реферат 332 Федеральне міністерство сім'ї, людей похилого віку, жінок та молоді. Зв'язки з благодійними фондами
		Реферат 333 Зв'язки з церквами та релігійними общинами. Спеціальні завдання
Відділ 4 Економічна та фінансова політика	Група 41 Загальна економічна політика	Реферат 411 Основні питання економічної політики. Розвиток економіки. Спеціальні питання
		Реферат 412 Політика малого та середнього бізнесу. Ремесла. Конкурентна політика. Господарське право

	Група 42 Промисловість. Інновації. Енергетика. Зовнішня економіка. Фінансові ринки.	Реферат 421 Промислова політика. Телекомунікаційна та поштова політика. Політика інновацій та технологій. Інформаційна економіка. Регіональна економічна політика
		Реферат 422 Енергетична політика. Політика національних та міжнародних фінансових ринків
		Реферат 423 Зовнішня економіка. G7/G8. Двосторонні економічні відносини
	Група 43 Фінансова політика. Питання нових земель	Реферат 431 Бюджетна та фінансова політика. Федеральні фінансові відносини
		Реферат 432 Податкова політика
		Реферат 433 Координація питань нових земель
Відділ 5 Європейська політика	Група 51 Основні питання. Європейські політичні відносини з країнами-членами ЄС	Реферат 511 Основні питання ЄС. Президентство в ЄС
		Реферат 512 Європейські політичні відносини з країнами-членами ЄС
	Група 52 Координація європейської політики. Економічні аспекти європейської інтеграції	Реферат 521 Координація європейської політики Федерального уряду. Фінансова політика ЄС. Економічний та валютний союз
		Реферат 522 Економічна політика ЄС. Внутрішній ринок. Структурна політика ЄС. Європейське право
Відділ 6 Федеральна служба новин (ФСН). Координація служб новин Федерації	Група 61 Основні та правові питання ФСН. Уповноважений з питань бюджету. Парламентський контроль служб новин. Принципи координації	Реферат 611 Службовий контроль ФСН. Персонал. Організація. Переїзд до Берліна. Законодавство щодо служби новин. Безпека
		Реферат 612 Парламентські контрольні органи. Контакти з Парламентом. Принципи координації. Зв'язки з Бундесвером. Питання G10. Добування та обробка інформації зі сфер міжнародної торгівлі зброєю
		Реферат 613 Питання безпеки
	Група 62 Міжнародне становище. Тероризм та організована злочинність. Розподіл доручень. Зарубіжні зв'язки.	Реферат 621 Регіональна аналітична інформація ФСН. Розподіл доручень та обробка інформації. Зарубіжні зв'язки
		Реферат 622 Аналітична інформація служби новин. Обробка інформації зі сфер тероризму, екстремізму та міжнародної організованої злочинності

http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/geschaeftsordnung-der-bundesregierung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/geschaeftsordnung-der-bundesregierung

Регламент Федерального уряду від 11 травня 1951 р. (неофіційний переклад окремих статей Регламенту)

I. Федеральний канцлер

§ 1

(1) Федеральний канцлер визначає директиви внутрішньої та зовнішньої політики. Ці директиви є для федеральних міністрів обов'язковими і мають бути втілені в життя федеральними міністрами у сфері їх діяльності самостійно та під їх особисту відповідальність. У сумнівних випадках необхідно отримати рішення Федерального канцлера.

(2) Федеральний канцлер має право та обов'язок контролювати проведення директив.

IV. Федеральний уряд

§ 1534

(1) Федеральному уряду на розгляд та прийняття рішення подаються всі справи загально-го внутрішньо-, зовнішньополітичного, економічного, соціального, фінансового, культурного значення, зокрема:

а) усі законопроекти;

b) усі проекти постанов Федерального уряду;
c) інші проекти постанов, якщо вони мають особливе політичне значення;
d) щодо позиції Федерального ради (Bundesrat) до проектів Федерального уряду;
e) усі справи, які прописані у Основному Законі (Конституції) чи законі, що стосується цих справ;

f) щодо відмінностей у точках зору між різними федеральними міністрами; щодо проектів фінансового планування, закону про бюджет та бюджетного плану, якщо йдеться про справи ключового значення для певного міністра чи про справи важливого фінансового значення.

(2) Крім того, Федеральному уряду на розгляд та для прийняття рішення подаються:

a) пропозиції щодо призначення на посади державних службовців (Beamten), які у будь-який час можуть бути відправлені у тимчасову відставку, інших державних службовців (Beamten), які за Постановою про оплату праці отримують постійні оклади, а також державних службовців міністерських рад та міністерств однакових рангів;

b) пропозиції щодо прийняття на роботу та зарахування до певної категорії службовців (Angestellten) вищими федеральними установами I-ої групи тарифної сітки оплати праці чи пропозиції щодо узгодження вищої оплати праці;

c) пропозиції на розгляд без прийняття рішення: щодо погодження федеральним міністром відповідної компетенції призначення суддів вищими судовими палатами Федерації.

§ 16

(1) Усі справи, що подаються Федеральному уряду на розгляд та прийняття рішення, спочатку мають пройти обговорення між залученими федеральними міністерствами, без обговорення, як виняток, в окремому випадку, коли йдеться про терміновість прийняття рішення.

(2) Аспекти, що залишилися спірними, під час обговорень подаються у супроводжувальній записці Державному секретареві Канцелярії Федерального канцлера (§ 21 Абзац 2) чи іншим доступним способом з коротким обґрунтуванням запропонованих рішень.

(3) Подаючи законопроекти, потрібно повідомити, що втілення закону в життя не обтяжує коштами Федерацію, федеральні землі і общини; у противному разі, чи є заперечення у Федерального міністра фінансів після ознайомлення з проектом закону. Якщо така відмітка є, то Державний секретар Канцелярії Федерального канцлера дбає про те, щоб вона була додана.

(4) Якщо немає потреби в усному обговоренні в Кабінеті міністрів, то, подаючи документ слід зазначити, що буде достатньо письмового рішення (§ 20 Абзац 2).

§ 17

(1) Відмінності у точках зору між федеральними міністрами лише тоді подаються на розгляд Федерального уряду, коли особисті спроби до порозуміння між залученими міністрами або в разі перешкоди між їхніми представниками були невдалими.

(2) Перед обговоренням у Кабінеті міністрів Федеральний канцлер може обговорити відмінності у точках зору спочатку на міністерському обговоренні під своїм головуванням разом із залученими міністрами.

Список використаних джерел

1. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/inhaltsseiten/home/zahlen-fakten/bundesrepublik-utschland.html?type=1000&no_cache=1
2. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/inhaltsseiten/home/zahlen-fakten/geografie.html?type=1000&no_cache=1
3. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/inhaltsseiten/home/zahlen-fakten/bevoelkerung.html?type=1000&no_cache=1
4. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/inhaltsseiten/home/zahlen-fakten/politisches-system.html?type=1000&no_cache=1
5. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/inhaltsseiten/home/zahlen-fakten/deutschland-in-der-welt.html?type=1000&no_cache=1

6. Режим доступу : <http://euinfo.tut.su/krainu.htm#germ>
7. Режим доступу : <http://www.das-parlament.de/links/institutionen.html>
8. Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
9. Режим доступу : <http://www.news2.ukrinform.com:8101/States/Germany/derj.html>
10. Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>
11. Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirnik_probl_decentraliz_statta_vurtenberger.doc
12. *Зайчук О. В.* Теорія держави і права / Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. - К. : Юрінком Інтер, 2006. - Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2710.htm
13. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/politisches_system/main-content-04/federativna-derzhava.html
14. *Гартманн Ю.* Держава, право, громадяни за умов демократії / Ю. Гартманн. - Режим доступу : <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/politisches-system/main-content-04/derzhava-pravo-gromadjani-za-umov-demokratiji.html>
15. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/politisches_system/main-content-04/bundestagv.html
16. Режим доступу : http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/ger/1128.html
17. Режим доступу : <http://www.news2.ukrinform.com:8101/States/Germany/derj.html>
18. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/politisches_system/main-content
19. Режим доступу : http://www.bundesrat.de/cln_152/nn_6898/DE/struktur/struktur-node.html
20. Режим доступу : http://www.bundesrat.de/cln_152/nn_8328/DE/organemitglieder/organemitglieder-node.html?__nnn=true
21. Режим доступу : http://www.bundesrat.de/cln_152/nn_8330/DE/organe_mitglieder/mitglieder/laender/laender-node.html?__nnn=true
22. *Євгенєва А.* Німецьке "серце демократії". - Режим доступу : http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=98&iar_id=21&as=2
23. *Сюзанна С. Шюттемаєр.* Німецький варіант інституціалізації парламенту / Шюттемаєр Сюзанна С. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/deu011.txt>
24. Режим доступу : <http://www.news2.ukrinform.com:8101/States/Germany/derj.html>
25. Режим доступу : http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/ger/1128.html
26. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/politisches_system/main-content-04/federalnii-kancler-i-urjad.html
27. Режим доступу : http://pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=879:-69-2-visnyk-&catid=43:-i--&Itemid=119
28. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/politisches_system/main-content-04/federalnii-prezident.html
29. Режим доступу : <http://www.news2.ukrinform.com:8101/States/Germany/derj.html>
30. Режим доступу : http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/ger/1128.html
31. Режим доступу : <http://www.news2.ukrinform.com:8101/States/Germany/derj.html>
32. Режим доступу : http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/ger/1128.html
33. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/politisches_system/main-content-04/derzhava-pravo-gromadjani-za-umov-demokratiji.html
34. Режим доступу : <http://www.news2.ukrinform.com:8101/States/Germany/derj.html>
35. Режим доступу : http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/ger/1128.html
36. Режим доступу : http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/politisches_system/main-content-04/federalnii-konstituciinii-sud.html
37. *Цахло М.* Судова система ФРН / М. Цахло. - Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1440>
38. Режим доступу : http://pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=864:88-a2-&catid=43:-i--&Itemid=119
39. *Прокопенко Л. Л.* Публічна служба в країнах ЄС / Л. Л. Прокопенко, І. А. Шабатіна. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e_journals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf
40. Режим доступу : <http://www.bakoev.bund.de>

41. Режим доступу : <http://www.bakoev.bund.de/E2W-BAkoeV/internet.nsf/directframe/home?OpenDocument>
42. Режим доступу : <http://www.ifos-bund.de/>
43. Режим доступу : www.verwaltung-innovativ.de
44. Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z476_page_7.html
45. *Нагребецька І.* Політика реформи чи реформа без політики? / І. Нагребецька. - Режим доступу : http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=7300

Корисні посилання: інституції на федеральному рівні

Виконавчі:

- Bundespraesident. - Режим доступу : <http://www.bundespraesident.de>
Bundesregierung. - Режим доступу : <http://www.bundesregierung.de>
Bundeskanzler. - Режим доступу : <http://www.bundeskanzler.de>
Auswartiges Amt. - Режим доступу : <http://www.auswaertiges-amt.de>
Bundesministerium fur Arbeit und Sozialordnung. - Режим доступу : <http://www.bma.de>
Bundesministerium fur Bildung und Forschung. - Режим доступу : <http://www.bmbf.de>
Bundesministerium fur Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. - Режим доступу : <http://www.bml.de>
Bundesministerium fur Familie, Senioren, Frauen und Jugend. - Режим доступу : <http://www.bmfsfj.de>
Bundesministerium der Finanzen. - Режим доступу : <http://www.bundesfinanzministerium.de>
Bundesministerium fur Gesundheit. - Режим доступу : <http://www.bmgesundheit.de>
Bundesministerium des Innern. - Режим доступу : <http://www.bmi.bund.de>
Bundesministerium der Justiz. - Режим доступу : <http://www.bmj.bund.de>
Bundesministerium fur Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. - Режим доступу : <http://www.bmu.de>
Bundesministerium fur Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. - Режим доступу : <http://www.bmvbw.de>
Bundesministerium der Verteidigung. - Режим доступу : <http://www.bundeswehr.de>
Bundesministerium fur Wirtschaft und Technologie. - Режим доступу : <http://www.bmwi.de>
Bundesministerium fur wirtschaftliche Zusammenarbeit. <http://www.bmz.de>

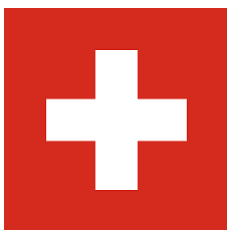
Судові:

- Bundesverfassungsgericht. - Режим доступу : <http://www.bundesverfassungsgericht.de>
Bundesgerichtshof. - Режим доступу : <http://www.uni-karlsruhe.de/~bgh>
Bundesarbeitsgericht. - Режим доступу : <http://www.bundesarbeitsgericht.de>
Bundesverwaltungsgericht. - Режим доступу : <http://www.bverwg.de>

Законодавчі:

- Deutscher Bundestag. - Режим доступу : <http://www.bundestag.de>
Bundestagsfraktion der CDU/CSU. - Режим доступу : <http://www.cducsu.de>
Bundestagsfraktion der SPD. - Режим доступу : <http://www.spdfrak.de>
Bundestagsfraktion der FDP. - Режим доступу : <http://www.fdp-fraktion.de>
Bundestagsfraktion DIE LINKE. - Режим доступу : <http://www.linksfraktion.de/>
Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. - Режим доступу : <http://www.gruene-fraktion.de>
Bundesrat. - Режим доступу : <http://www.bundesrat.de>

ШВЕЙЦАРСЬКА КОНФЕДЕРАЦІЯ



1. Загальна характеристика держави
2. Територіальні рівні державного управління
 - 2.1. *Загальнодержавний рівень*
 - 2.2. *Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць*
3. Функції держави і державне управління
4. Законодавча влада в системі державного управління
 - 4.1. *Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи*
5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. *Роль виконавчої влади та її органів*
 - 5.2. *Глава держави і державне управління*
 - 5.3. *Уряд і державне управління*
 - 5.4. *Міністерства (відомства)*
6. Судова влада в системі державного управління
 - 6.1. *Судові органи. Здійснення судової влади*
7. Здійснення контролю в системі державного управління
8. Державна служба
9. Система професійного навчання державних службовців
10. Основні тенденції модернізації державного управління
11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Список рекомендованих джерел

Корисні посилання

1. Загальна характеристика держави

Швейцарія (нім.: Schweiz, фр.: Suisse, італ.: Svizzera, ромш.: Svizra), офіційна назва Швейцарська Конфедерація (нім.: Schweizerische Eidgenossenschaft, фр.: Confédération suisse, італ.: Confederazione Svizzera, ромш.: Confederaziun svizra) – невелика за розміром держава в Центральній Європі, північний кордон якої межує з Німеччиною, західний – із Францією, південний – з Італією, а східний – із Австрією та Ліхтенштейном. Назва походить від найменування швейцарського кантону Швіц, який у перекладі із давньонімецького означає “спалювати”.

Територію Швейцарії умовно можна поділити на чотири райони – Північну, Західну, Центральну і Південну Швейцарію, поміж яких найгустіше заселена та найбільш економічно розвинута Північна Швейцарія (кантони Базель, Аргау, Цюрих, Санкт-Галлен, Гларус, Тургау). З 1848 р. столицею Швейцарії став Берн – місто федерального значення. Найбільші міста: Цюрих, Женева, Базель, Берн, Лозанна.

Загальна кількість населення становить 7 785 806 осіб (за даними на 2009 р.). Історично на території Швейцарської Конфедерації співіснували представники різних мовних, культурних та релігійних груп [1]. На нинішньому етапі 94% населення – швейцарці, які не мають єдиної спільної мови. Найбільша мовна група – німецькомовні швейцарці (74%), за ними йдуть франкомовні (21%) та італійськомовні швейцарці (4%). Близько 1% населення утворюють ретороманці – романші та ладіни [2]. Враховуючи існуючу національну різноманітність, офіційними мовами в Швейцарії є німецька, французька, італійська та ретороманська.

2. Територіальні рівні державного управління

Швейцарія – федеративна парламентська республіка, державне управління якої регулюється положеннями конституції від 1999 р. [3]. Основними конституційними принципами виступає повага до федералізму та демократії.

Визнання принципу федералізму зіграло істотну роль в об'єднанні різнорідних кантонів у єдину загально-швейцарську державу у 1848 р. Децентралізація політичної влади та забезпечення автономії суб'єктам конфедерації історично гарантувала мирне співіснування мовних груп та запобігала виникненню міжконфесійних конфліктів між протестантами і католиками. Федералізм став певною гарантією збереження культурної різноманітності Швейцарії. Одночасно, починаючи з ХІХ-го ст., федерація відіграла важливе значення для формування ідентичності багатокультурного швейцарського суспільства. Федерація не тільки надала кантонам формальну автономію, вона забезпечила реалізацію політики сприяння, яка була спрямована на забезпечення рівних можливостей у всіх частинах конфедерації та регіонах.

2.1. Загальнодержавний рівень

Федеративний устрій Швейцарії закріплений у конституціях 1848, 1874 та 1999 рр. Відповідно до конституційних положень Швейцарія – держава із федеративним типом державного устрою, яка поділена на 26 кантонів (20 кантонів та 6 напівкантонів) та 3 тис. общини [4]. На території Швейцарії розташовані 2 анклавні Бюзінген, що належить Німеччині, та Кампіоне – належить до Італії.

За кращими традиціями федералізму кожен кантон та напівкантон має свої конституцію, закони, які ухвалюються відповідно до федеральної конституції. При врахуванні федеративних принципів поділ влади між федерацією, кантонами та общинами зберігається щодо повноважень законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. За прикладом федерації в кантонах та общинах створені власні органи влади та судові інстанції, які відповідно до своїх повноважень реалізують внутрішню політику у своїх регіонах (табл. 1). Законодавча влада належить великим радам (парламентам), радам кантонів та народними зборами, члени яких обираються народом на період від 1 до 5 років. У доповнення до бундесрат федерального рівня в регіонах обираються такі органи самоуправління, як державні ради, ради громади та міста. Судова влада представлена низкою інституцій на рівні окремих адміністративних одиниць [5].

Поділ влади між федерацією, кантонами та общинами в Швейцарії

	Законодавча влади		Виконавча влади	Судова влади
Федерація	Федеральні збори: Національна рада: 200 представників, які обираються народом	Рада кантонів: по 2 представники від кантону, які обираються народом	Федеральна рада (Бундесрат), 7 членів, які обираються федеральними зборами (Національною радою чи Радою кантонів)	Федеральний суд, до складу якого входять обрані Федеральними зборами 40 суддів на постійній основі та 41 федеральний суддя за сумісництвом
Кантон	Парламент кантону, від 46 до 200 осіб, які обираються народом		Державна рада, 5-7 представників, які обираються народом	Суд кантону обирається парламентом кантону чи призначається урядом
Община	Малі представництва: Народні збори представників, уповноважених	Великі представництва делегатів, які обираються народом до парламенту общини	Рада громади чи міста, 5-9 представників, які обираються народом	Окружний суд для однієї чи кількох общин обирається народом чи призначається урядом

Беручи до уваги принцип федералізму, стаття 3-я конституції гарантує суб'єктам федерації всі права самоврядування, крім тих, які належать до прерогативи федерального уряду. Такими виступають питання оголошення війни й укладення миру, підписання міжнародних договорів, набуття членства в союзах, навчальна підготовка, матеріальне забезпечення збройних сил і керівництво ними, регулювання зовнішньої торгівлі. Федеральний уряд і уряди кантонів відповідають за податкову систему. Крім того, федеральний уряд здійснює контроль над засобами зв'язку, вищою освітою і ринком працевлаштування.

Інституційний розподіл на три рівні – федерація, кантон, община – сприяє послідовному впровадженню принципу субсидіарності. Нові питання, що виникають, зазвичай передаються до компетенції общин. Пошук рішень на рівні кантонів може бути розпочатий лише тоді, коли завдання не можуть бути вирішеними на рівні общини чи “міжобщинного” співробітництва. Питання вищої складності потрапляють на розгляд кантонів, оскільки перенесення їх на рівень федерації потребує згоди народу та кантону. Факт розподілу завдань на основі принципу децентралізації характеризує Швейцарію як одну із найбільш децентралізованих держав світу [6].

Враховуючи існуючий принцип управління, центральний уряд контролює близько 40% державних прибутків та лише 30% видатків. Залишок розподіляється у рівних частинах між кантонами та общинами. З часу заснування конфедерації до компетенції центрального уряду належали питання стягування зборів, мита та податків на споживання. У 1930 р. додатково був введений федеральний податок на прибутки та майно, процедура стягнення якого регулюється відповідними розпорядженнями [7]. Інші сфери діяльності постійно розподіляються між федерацією, кантонами та громадами.

Існуючий політичний консенсус проти централізації призвів до того, що іноді бажане перенесення компетенції з економічних та політичних питань на рівень федерації не відбувається або відбувається із запізненням. Тому такі ситуації призводять до позбавлення федерації достатніх можливостей контролю діяльності кантонів та громад.

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Територія Швейцарія поділена на 20 кантонів (Цюрих, Берн, Люцерн, Урі, Швіц, Гларус, Цуг, Фрібург, Золотурн, Шафхаузен, Санкт-Галлен, Граубюнден, Ааргау, Тургау, Тессін, Ваадт, Валліс, Ноєнбург, Женева, Юра) та 6 напівкантонів (Об- та Нідвальден, Аппенцелль Іннер- та Ауссерходен, Базель, Базельланд), кожен із яких відрізняється своїм розміром. Як приклад, кількість жителів Аппенцелль Іннерходен менша за кількість управлінців у м. Цюрих. Незважаючи на цей факт, кожен із штатів має власну конституцію, яка визначає розподіл повноважень між органами влади, політичні права та перелік обов'язків. На відміну від федерації, уряд кантону обмежується 5 чи 7 особами, які обираються народом. Формування уряду де-факто відбувається при врахуванні пропорційного представництва партій. Беручи до уваги обмежену

конкуренцію, обрання народом представників виконавчої влади до кантонів та громад справляє безпосередній вплив на оновлення особистого та партійно-політичного складу відповідних органів влади.

Іншою особливістю федералізму та системи управління на рівні кантонів є існування широкого спектру інструментарію прямої демократії [8]. Поряд із законодавчою ініціативою та обов'язковістю законодавчого референдуму, який використовується в третині кантонів, існує референдум із фінансових питань. Окремі кантони вдаються до референдуму, якщо потрібно прийняти питання у сфері планування та управління, щодо законодавчих рішень, а також референдум про положення кантонів по відношенню до федерації. Кожен із кантонів використовує свої політичні права по-різному, при цьому частина законодавчої ініціативи в кожному кантоні залишається високою (близько 40%). Іншим виразником політичної культури є традиція проведення публічних, річних зібрань виборців, що особливо часто застосовується на рівні малих кантонів.

В останні роки, на відміну від федерації, кантони Швейцарії демонструють високий інноваційний потенціал у сфері державного управління. За останні 35 років багато кантонів внесли зміни до конституцій, покращуючи тим самим не лише механізми прямої демократії, а також запроваджуючи сучасний каталог прав та обов'язків людини. Як приклад, у багатьох кантонах (за винятком кантону Юра) було знято обмеження право голосу для іноземців, яке існувало з 1850 р.

Після кантонів наступною одиницею адміністративно-територіального поділу виступають громади, яких у Швейцарії нараховується близько 3 тис. Незважаючи на різні розміри, кожна із громад наділена високою автономією, яка гарантується та захищається Федеральним судом [9].

Існуюча автономія громад поширюється на наступні питання:

- підтримка співпраці з іншими громадами, яка не зашкоджуватиме інтересам кантону;
- право на політичне та адміністративне облаштування громади у рамках чинного законодавства кантону;
- право на стягнення власних зборів: у формі місцевих податків чи мита;
- самостійність у прийнятті чи реалізації рішень у всіх сферах, які не належать до безпосередньої компетенції кантону чи федерального центру [10].

Відповідно до політичної організації розрізняють дві форми управління громадами: великі комуни та малі громади. Великі комуни (із загальною чисельністю населення до 20 тис. громадян) мають власні органи виконавчої влади (малі Ради громади чи міста), а також законодавчі представництва (Великі представництва делегатів громади). На відміну від них, на рівні малих громад функції законодавчих інституцій виконують Народні збори представників. Разом із звичними завданнями виконавчих органів влади з впровадження рішень внутрішньої політики на Ради громади чи міста покладені функції по обробці запитів громадян. За аналогією до федерації та кантонів як механізми прямої демократії великі комуни та малі громади застосовують референдум та народні ініціативи. Відмінними для двох громад є облаштування системи внутрішніх органів влади. Якщо малі громади спираються в цій частині на організовану систему міліції, то великі комуни відмовилися від міліції, посиливши при цьому загальний адміністративний апарат.

Політика у сфері комунального господарства формується при врахуванні розміру кантону та існуючих проблем. Рішення в малих громадах та їхніх законодавчих представництвах формуються не лише під впливом партій, а більшою мірою залежать від інтересів представлених соціальних груп. Робота органів влади середніх за розміром громад перебуває в постійній амбівалентності між інтересами еліти та простих громадян [11]. Такі впливи особливо є відчутними у німецькомовній Швейцарії на противагу її західній частині, в якій домінуючу роль відіграють французькі ідеї представницької демократії. Конфліктний потенціал окремих громад знаходить своє вираження в поляризації та створенні виборчих об'єднань ліво- та правоцентристського спрямування, а також політики більшості певної громади.

3. Функції держави і державне управління

Структура політичної влади в Швейцарії формується при врахуванні ідеї федералізму та пропорційного розподілу. Федералізм впливає на вертикальний розподіл влади при наданні широкої автономії структурним одиницям нижчого рівня. Ідея пропорційного розподілу є визначальною при розподіленні різних політичних посад в органах державної влади, при врахуванні

плюралістичного підходу у мовах, партійної належності та статі кожного окремого кандидата. Такий підхід сприяє інтеграції структурних меншин завдяки формальному залученню громадян до політичного процесу та горизонтальному розподілу влади.

Державне управління в Швейцарії базується на двох основоположних принципах: нейтралітету та прямої демократії. Як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях ці принципи мають визначальний характер у процедурі погодження та ухвалення рішень основними політичними акторами.

Щодо зовнішньої політики, то тут домінуючою є традиція політичного та військового нейтралітету. Уникаючи членства в міжнародних організаціях, діяльність яких суперечить ідеї нейтралітету, Швейцарія бере участь у міжнародному співробітництві, на її території розташовані представництва багатьох міжнародних організацій. Початок швейцарської політики нейтралітету не має фіксованої історичної дати. Він виник у результаті підписання чотирьох міжнародно-правових актів: Акта Віденського конгресу від 8 (20) березня 1815 р., Додатку до Акта Віденського конгресу № 90 від 8 (20) березня 1825 р., Декларації держав про діяльність Гельвітичного Союзу та Акта щодо визнання та гарантій постійного нейтралітету Швейцарії і недоторканості її території. На відміну від інших держав, які під дією зовнішніх факторів обирали політику нейтралітету лише на певному історичному етапі, нейтралітет Швейцарії сформувався під впливом причин внутрішньополітичного характеру. Він став ідеєю, на основі якої вдалося об'єднати націю, що, у свою чергу, спричинило еволюції її державності до рівня дієздатної конфедерації [12].

Гарантування ефективної реалізації принципів прямої демократії знаходить свою підтримку в конституційних та законодавчих ухилах парламенту. Відповідно до них до виключного права народу відносять участь у процедурах голосування та референдумах, а також право народної ініціативи в законодавчому процесі. Ці положення почали розвиватися на рівні кантонів ще до створення федеративної держави, яка з XIX ст. почала їх поступово запозичувати у власну політичну практику.

На відміну від плебісциту, який у парламентських демократіях застосовується для підтримання легітимності урядової політики, швейцарський референдум виник через прагнення народу контролювати представницькі органи влади, обмежувати їхню широку свободу при ухваленні рішень [13]. Під впливом такого контролю сформувалася дієздатна урядова система, в якій три органи – уряд, парламент та громадяни – взаємодіють один з одним. Володіючи найвищою демократичною легітимністю, народ приймає найважливіші рішення. На парламент покладені функції ухвалення рішень нижчого порядку, а на уряд – поточні рішення. Ця ієрархічного розподілу компетенції відповідно до критерію матеріальної важливості відображається також у нормотворчій процедурі у вигляді конституції, закону та розпоряджень. Наочно дана взаємодія відображена в табл. 2.

Таблиця 2

Розподіл компетенції в Швейцарії

Вид рішення	Правова норма	Консультативний орган	Участь народу
Найважливіша матеріальна важливість	Внесення змін до конституції	Парламент	Обов'язковий референдум, народна ініціатива
Матеріальна важливість	Новий закон, внесення змін до закону	Парламент	Факультативний (необов'язковий) референдум
Найменша матеріальна важливість	Прості рішення парламенту, право на ухвалення розпоряджень	Парламент, уряд	–

За допомогою такого способу швейцарцям вдалося прагматично вирішити теоретичну дилему між неідеальним станом представницької демократії та неможливою утопією прямої демократії при ухваленні всіх рішеннях. Пряма участь народу у законодавчому процесі повинна відбуватися не по всіх, а лише по найбільш важливих питаннях. У таких ситуаціях зберігається активна взаємодія народу, парламенту та уряду, яка дає змогу говорити про існування в Швейцарії “напівпрямої” демократії, за якої відбувається селективний розподіл ухвалених рішень за критерієм матеріальної важливості [14].

На законодавчому рівні чітко визначається процедура референдуму та рішення, по яких необхідно його проводити. Якщо на рівні кантонів народ володіє правом коригування фінансових та адміністративних питань, то на федеральному рівні його компетенція обмежується конституціями, найбільш важливим законодавчими актами, а також ухваленням міжнародних угод.

Основи швейцарського управління були закладені в 1291 р. До кінця XVIII ст. у країні не існувало центральних державних органів, але періодично скликалися загальносоюзні збори. На сьогодні найвища виконавча влада належить Федеральним зборам, які складаються із 7 членів, кожен з яких очолює один із департаментів (міністерств). Члени Федеральних зборів обираються на спільному засіданні обох палат парламенту. Усі члени Федеральних зборів почергово займають пости президента та віце-президента.

Законодавча влада в країні належить парламенту. У Раді кантонів представлені 46 депутатів, які обираються населенням за мажоритарною системою відносною більшості в 20 двомандатних округах та 6 одномандатних, тобто по 2 особи від кожного кантону та 1 особі від напівкантонів на 4 роки (в деяких кантонах – на 3 роки). Як зазначалося, всі закони, що ухвалюються парламентом, можуть бути ухвалені чи відхилені на факультативному референдумі, якщо в 100-денний період після ухвалення буде зібрано 50 тис. підписів громадян проти такого рішення.

4. Законодавча влада в системі державного управління

Процес законотворчості складається із чотирьох етапів ухвалення рішень: адміністративна, “передпарламентська”, парламентська процедура та остаточне ухвалення рішення шляхом проведення референдуму. На рівні адміністративної процедури важливим є аналіз комплексу питань, за якими планується проведення законодавчої процедури. При цьому важливо встановити, чи є необхідним подальше законодавче обговорення, ухвалення закону чи внесення змін до нього. Якщо уряд приймає схвальне рішення щодо проведення подальшої процедури, тоді розпочинається “передпарламентська” процедура [15].

“Передпарламентська” процедура складається із двох основних фаз. У рамках першої фази створюється експертна комісія, яка працює над розробкою проекту закону. Важливим на цьому етапі є залучення всіх зацікавлених сторін, особливо представників кантонів, до процедури обговорення. Такі комісії відповідають не лише за вироблення основ законопроекту. Вони фактично виступають центрами пошуку компромісів. Друга фаза розпочинається із представлення розробленого законопроекту на широкий розгляд групі зацікавлених організацій, кантонів, політичних партій. Враховуючи їхні пропозиції, Бундесрат визначає, чи проект має перейти в наступну стадію обговорення чи бути призупиненим.

У разі ухвалення позитивного рішення по законопроекту він переходить до парламентської процедури. На цьому етапі за поданням уряду проект спочатку потрапляє на обговорення до парламентських фракцій та комісій. Після проведення парламентської реформи в 1992 р. на зміну ad-hoc комісій у парламенті Швейцарії було створено 12 постійних комісій, кожна з яких була наділена власною сферою відповідальності: фінанси; торгівля; зовнішня політика; наука, освіта, культура; соціальна безпека та здоров'я; навколишнє середовище; регіональне планування та енергетика; політика безпеки; транспорт та телекомунікації; економіка та податки; державна політика; правові питання та громадська робота. Після попереднього обговорення проект потрапляє на пленум, де розпочинаються дебати, детальне опрацювання окремих положень законопроекту та остаточне голосування [15]. Після позитивного голосування по даному рішенню законопроект вступає в силу. В окремих випадках необхідним є проведення референдуму, який і слугуватиме завершальним етапом законодавчої процедури.

Розподіл повноважень у системі державного управління XIX ст. надавав парламенту домінуючого значення, що знайшло своє закріплення у відповідних конституційних положеннях (ст. 148 Федеральної конституції). На практиці, однак, така центральна роль обмежувалася широкими владними повноваженнями уряду (Бундесрату) та громадян. За структурою парламент Швейцарії подібний до законодавчих органів федеративних держав, а саме до американського Конгресу чи німецького Бундестагу. Різниця полягає у відсутності належної інфраструктури для здійснення своїх повноважень. До безпосередніх завдань парламенту належать ініціативні функції порушення розгляду соціальнозначимих питань, законодавча функція, ухвалення

бюджету, фінансового плану та розрахунків, нагляд за діяльністю уряду та адміністрації, обрання членів уряду та Федерального суду, а також генералів армії у воєнний час.

Структурно парламент Швейцарії складається із двох палат – Національної ради та Ради кантонів. Такий розподіл є характерним для федеративних держав, де на Національну раду покладені функції координації законодавчих повноважень на рівні федерації, а на Раду кантонів – повноваження на рівні федеральних одиниць. Ефективна взаємодія між вищою та нижчою палатами парламенту є гарантією безперебійного функціонування законодавчої влади в Швейцарії [17].

4.1. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

У процедурі обрання депутатів до законодавчих органів федерації (Національна рада, велика палата) та кантонів (Рада кантонів) застосовуються різні підходи. Розподіл 200 місць у Національній раді відбувається при врахуванні загальної чисельності населення певного кантону. У визначених виборчих округах кожна із партій отримує таку кількість місць, яка відповідає кількості їхніх виборців, представлених у цьому окрузі. Обраним вважається той кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів поміж партерів по партійному списку. Розподіл місць у списку може змінюватися, окремі кандидати можуть поступатися місцями іншим у ході детального підрахунку голосів виборців. Решта мандатів розподіляється по виборчих округах відповідно до процедури єпископа Хагенбаха (мінімальний коефіцієнт для основних мандатів та найбільший коефіцієнт для решти мандатів). На противагу деяким кантонам при обранні депутатів до Національної ради не діє застереження щодо неможливості приєднання. Така процедура є раціонально виправданою. Через неоднакову кількість населення в кантонах, а відповідно і у виборчих округах, існують неоднакові шанси забезпечення пропорційного представництва: у чотирьох найбільших кантонах із загальною кількістю мандатів від 15 до 34 осіб система пропорційного представництва покликана враховувати інтереси малих партій із кількістю виборців від 6 до 2,5%, тоді як у п'яти найменших кантонах для отримання мандата необхідно отримати третину голосів, що відповідає процедурі обрання більшістю голосів. Рада кантонів нараховує 46 членів, кожен два представники яких обираються в 20 звичайних та по одному представнику для кожного напівкантону. У процедурі обрання її членів застосовуються право кантонів, відповідно до якого представники від кантонів обираються більшістю та на однаковий виборчий період, як і представники до Національної ради [18].

У результаті такого розподілу Національна рада забезпечує своє представництво на основі пропорційного розподілу місць, за якого інтереси малих партій враховуються тією мірою, яка відповідає частці їхніх виборців на загальнонаціональному рівні. На відміну від Національної ради, в Раді кантонів домінують три найбільші партії – Вільно-демократична (Freisinn FDP), Християнсько-демократична (CVP) та Народна партія (SVP). Такий розподіл зберігається завдяки процедурі обрання більшістю та через виборчі домовленості між цими партіями, в обхід інтересів їхніх конкурентів.

Починаючи із введення виборчого права для жінок у 1971 р., частка представництва жінок у Федеральних зборах постійно зростає. Позитивна тенденція особливо помітна на рівні кантонів. У деяких парламентах кантонах частка жінок становить близько 30%, а в деяких місцевих парламентах вона досягає показника в 50%. Пропорційне виборче право гарантує високий рівень представництва жінок та дає змогу партіям, які запроваджують спеціальні, незалежні списки жінок-кандидатів, підтримувати рівноправ'я двох статей у політичному житті країни.

Обраний представник парламенту здійснює свої повноваження додатково до його власної професії. Парламентська діяльність, яка займає до 70% від загального навантаження парламентаря, охоплює чотири стандартні сесії, тритижневі сесії нарад, роботи у комісіях, фракціях, партійну та громадську роботу. Решту часу займає цивільна робота, яку він здійснює у доповнення до парламентської діяльності. За свою роботу в законодавчому органі член парламенту отримує відшкодування, яке дорівнює розміру заробітної плати кваліфікованого спеціаліста.

Відповідно до принципу рівності обох палат всі питання детально обговорюються як у Національній раді, так і Раді кантонів. На так званій координаційній конференції обидві палати визначають, наскільки питання є терміновим, як буде відбуватися координація вирішення

певного питання та коли розпочнеться перше засідання щодо визначеного питання. Кожне із рішень потребує погодження обох палат. Якщо протягом обговорення питання будуть сформульовані різні підходи та пропозиції щодо його вирішення, має бути розпочата процедура з усунення існуючих розбіжностей між двома палатами. У разі, якщо Національна рада та Рада кантонів не зможуть ухвалити єдине рішення з певного питання, процедура з його вирішення зривається.

Формальна свобода дій парламенту є досить великою. Проти бажання уряду парламент може призупинити розгляд певного питання, відхилити його чи запропонувати внесення будь-яких поправок до нього. Право парламенту ініціювати розгляд важливих питань використовується обома палатами. Це саме стосується поправок до конституції та законів, внесення яких парламент може ініціювати, уникаючи процедури попереднього розгляду урядом чи адміністрацією. Визначальним є вплив парламенту на бюджет, фінанси та регулювання бізнесу. По цих питаннях парламент використовує класичні інструменти, такі як запити, інтерпеляції (запити позиції уряду), вимоги та пропозиції, які спонукають уряд до перевірки чи ініціювання законодавчої процедури [19].

Кожну палату очолює президент, який обирається на один рік. Бюро рад – керівний орган кожної палати – визначає порядок проведення засідань та порядок денний. За пропозицією фракцій Бюро рад обирає членів робочих комісій, в яких відбувається обговорення найбільш актуальних для політичних сил питань.

Роль фракцій є визначальною при формулюванні позиції політичної партії. За ініціативи фракції відбувається підготовка парламентських запитів, формулюються інтерпеляції, вимоги та пропозиції, а також ініціюється проведення законодавчого обговорення. Незважаючи на таку важливу роль, політичні фракції не можна вважати самостійними владними центрами. Оскільки проти уряду не може бути висловлений вотум недовіри, значення дисципліни в середині фракції не є визначальним для збереження влади уряду. На практиці кожна фракція може втрачати єдність позиції при проведенні процедури голосування. В швейцарському парламенті окремий парламентар володіє великою самостійністю у своїй політичній діяльності. По певних рішеннях члени парламенту можуть демонструвати повну розбіжність власної позиції із позиціями партійних колег, реалізуючи при цьому право на особисте використання мандата, представлення економічних, професійних чи інших інтересів соціальних груп.

Подібно до політичної системи інших федеративних держав, швейцарський парламент має досить сильне інституційне становище, оскільки політична більшість не повинна турбуватися про утримання влади урядом. Сфера діяльності законодавчої гілки влади обмежується сильним впливом організованих груп інтересів та механізмами прямої демократії. У 90-х рр., в ході проведення організаційних реформ, були зроблені спроби удосконалити роботу парламенту та усунути недоліки його організаційної структури.

5. Виконавча влада в системі державного управління

У швейцарській системі державного управління представниками виконавчої влади виступають щорічно обраний федеральний президент та Федеральна рада (бундесрат) як цілісна інституція. Бундесрат як вищий керівний орган виконавчої влади конфедерації обирається на загальних федеральних зборах (спільне засідання Національної ради та Ради кантонів) на період у чотири роки. Голосування відбувається по кожному окремому члену бундесрату. Обраним вважається той кандидат, який набрав абсолютну більшість голосів. Якщо на певну посаду претендує кілька кандидатів, то після кожного туру із голосування вибуває кандидат, який набрав найменшу кількість голосів. Не існує процедури відсторонення урядовця від виконання повноважень чи висловлення вотуму недовіри, за допомогою якого парламент може змусити уряд чи його окремих членів піти у відставку. На практиці бундесрат самостійно визначає дату припинення своїх повноважень, що, однак, не виключає великого тиску партій та фракцій на це рішення. Складання повноважень членів уряду відбувається зазвичай до офіційного закінчення повноважень для того, щоб проведення наступних виборів забезпечувало безперервність функціонування урядового апарату.

Позиція уряду в політичній системі Швейцарії наближена до президентських демократій. Перед початком легіслатури федеральні збори мають право вимагати створити уряд, до складу

якого увійдуть політично нейтральні урядовці. Такі положення зафіксовані на законодавчому рівні, в ст. 175.2 Федеральної конституції.

Через позбавлення парламенту права висловлювати вотум недовіри та через відсутність механізмів його впливу на процеси всередині урядових структур, виконавча влада в Швейцарії існує відносно незалежно від законодавчої гілки влади. Така автономія дає змогу уряду проводити політику, незалежну від позиції парламентських фракцій та партій. У швейцарській системі баланс “стримувань та противаг” функціонує на практиці тоді, коли парламент може не слідувати урядовому розпорядженню або на рівні окремих партій зволікати із його утвердженням. Така виключна позиція парламенту має особливе значення особливо щодо питань, по яких необхідним є народний референдум.

Відповідно до конституції влада між парламентом та урядом розподілена за прагматичним принципом. Швейцарська модель державного управління залишає за бундесратом не лише право керувати внутрішньою політикою держави. На уряд покладені також функції з реалізації зовнішньої політики та право видавати урядові постанови та накази.

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Особливістю формування виконавчої влади в Швейцарії виступає прагнення федеральних зборів гарантувати мовне та культурне різноманіття при визначенні кандидатур на посади в уряді. Відповідно до існуючого правила розподілу, представники німецькомовних швейцарців отримують чотири посади в бундесраті; представники французько-мовних швейцарців – дві посади та італійсько-мовні швейцарці – одне місце в уряді [21]. Такий розподіл посад має символічне значення, оскільки він дає змогу репрезентантам усіх мовних меншин бути представленими у виконавчій владі та впливати на політику із середини уряду.

У ХХ-му ст. утвердилася практика, відповідно до якої розподіл місць у бундесраті відбувається при дотриманні партійного представництва. Починаючи із 1959 р. місця в уряді розподіляються між Вільно-демократичною партією (2 представники), Християнсько-демократичною (2 представники), Соціал-демократичною (2 представники) та Народною (1 представник) партіями, що гарантує представництво двох третин швейцарських виборців. Таке співробітництво характерне саме швейцарській політичній системі, оскільки в ній поєднані принципи демократичної більшості, погодження та консенсусу. Перший крок зі створення даної моделі розпочався в 1891 р., коли партії більшості прийняли рішення передати одне місце в уряді представникам католицько-консервативної партії. Чергове розширення урядової коаліції відбулося в 1929 р., коли до уряду були залучені представники селян, інтереси яких представляла сьогоднішня Народна партія. При цьому одна із найбільш чисельних партій у Швейцарії – Соціал-демократична – тривалий час не могла отримати свого представника в найвищій інстанції виконавчої влади. Вперше вони отримали таке право у воєнні роки, а саме у 1943 р., коли нависла загроза національній незалежності Швейцарії. І лише в 1959 р. в Швейцарії утвердилася модель ефективного представництва найбільших політичних партій, яка продовжує діяти і сьогодні [22].

Стабільність виконавчої влади зберігається завдяки високій сталості політичних партій Швейцарії. Через можливість передавати рішення на остаточне утвердження на народному референдумі, на етапі підготовки політичні партії намагаються врахувати інтереси найбільшої кількості політичних представників. Ідея демократичного погодження призвела до інтеграції в урядовій системі всіх політичних сил, які можуть ініціювати проведення референдуму. Такий взаємозв'язок є досить сильним, оскільки він забезпечує функціонування політичної системи, навіть за відсутності спільної урядової програми чи значних розбіжностей між політичними партіями.

5.2. Глава держави і державне управління

Уряд Швейцарії, чи бундесрат, виступає центральним органом виконавчої влади. Уряд очолює президент, якого обирають зі складу міністрів на період в один рік. Федеральні збори обирають віце-президента. Відповідно до існуючої практики посади президента і віце-прези-

дента піддаються щорічній ротації: кожен міністр, який став віце-президентом, і колишній президент не можуть перебувати на посаді частіше ніж один раз на сім років.

Президент Конфедерації є найбільш високопоставленим швейцарським чиновником. Його обов'язки полягають у головуванні на засіданнях Ради і виконанні певних представницьких функцій. В екстрених ситуаціях, коли рішення Ради не може бути ухвалене у відведений проміжок часу, президент має право діяти від імені всієї Ради. Незважаючи на те, що президент Швейцарії виступає главою бундесрату як колегіального органу, він одночасно продовжує керувати власним міністерством. В останній час стала звичною практика, коли президент діє і визнається як глава держави під час проведення офіційних візитів за кордон. Ці функції він розділяє в окремих випадках із керівником Федерального департаменту (міністерства) закордонних справ. У повному обсязі президент долучається до прийому керівників інших держав, що перебувають із офіційним візитом у Швейцарії [23].

Адміністративний апарат уряду (Федеральна канцелярія) забезпечує діяльність Федерального уряду. Генеральний секретар апарату уряду (федерального канцлера) іноді називають “восьмим міністром”, оскільки ця особа постійно бере участь у щоденних засіданнях Федерального уряду. При цьому він позбавлений права голосу при голосуванні.

5.3. Уряд і державне управління

Федеральний уряд Швейцарії складається із семи членів, кожен із яких очолює певний департамент. Федеральні радники, які очолюють урядові департаменти, обираються парламентом, а не призначаються президентом чи канцлером за прикладом інших федеративних держав. На цю позицію можуть претендувати всі громадяни Швейцарії. Строк обрання становить чотири роки. Федеральні радники не є членами Федеральних зборів. Після чергового оновлення складу Федеральних зборів відбуваються нові вибори членів Федеральної ради. Якщо федеральний радник у період свого обрання не може виконувати свої обов'язки (внаслідок хвороби, вислуги років чи смерті), його наступник обирається на термін, що лишається. Допустимим є переобрання на наступний строк, що на практиці приводить до того, що майже кожен федеральний радник переобирається на наступний строк, якщо він запропонував свою кандидатуру на виборах. Відповідно, деякі члени уряду лишаються на своїх посадах набагато довше, ніж їхні колеги в інших країнах.

5.4. Міністерства (відомства)

Швейцарські департаменти можна порівняти із міністерствами в інших країнах. У Швейцарії уряд структурно поділяється на 7 міністерств, кожне з яких очолюється одним федеральним радником. Міністерства реалізують урядову політику в найбільш важливих секторах. Виокремлено такі урядові інституції: Міністерство закордонних справ, Міністерство юстиції та поліції, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство навколишнього середовища, транспорту, енергетики та зв'язку, Міністерство фінансів, Міністерство оборони, захисту цивільного населення та спорту, Міністерство економіки та народного господарства [24].

Кожен федеральний радник урядового департаменту несе відповідальність не лише за роботу власного відділу. Його відповідальність поширюється також на результати діяльності їхніх колег, а також на політику уряду та федеральної адміністрації. Рішення на засіданнях уряду приймаються консенсусом, який стає результатом вираженої позиції представників різних міністерств. Як приклад, Міністерство фінансів виступило із пропозицією підвищити експортні збори на певний вид товару. Для вирішення даного питання міністр фінансів спочатку має отримати підтримку своїх колег у Федеральній раді. Для цього перед голосуванням відбувається розгляд усіх пропозицій, що надходять від керівників інших відділів. Для отримання підтримки щодо певного рішення членів парламенту запропонована міністром позиція буде скорегованою у бік зменшення експортних зборів. Після цього відбуваються переговори із зацікавленими сторонами економічного та соціального спрямування, у процесі яких формулюється компромісна позиція. Після такого обговорення ініціатива потрапляє на розгляд до парламенту, де спочатку відбувається первинне обговорення в одній із палат (на первинній чи “пріоритетній”

нараді). Під час обговорення створюється комісія із представників різних політичних партій та регіонів країни, які покликані знайти компроміс з даного питання. Ухвалений компромісний проект комісія передає на розгляд Раді, яка в ході власного обговорення може внести поправки та коментарі до документа. Підготовлений варіант передається на розгляд до другої палати. Будь-яка пропозиція вступає в силу лише тоді, коли дві палати висловлюють спільну згоду щодо внесеної пропозиції.

Крім обговорення в органах центральної влади, до процесу прийняття рішень долучається також громадськість. У разі незадоволення ухваленим рішенням представниками лобістських організацій ініціатива може потрапити на референдум. Якщо противникам проекту вдалося зібрати 50 тис. підписів виборців, то дана ініціатива виноситься на загальнонародне голосування. Розуміючи непередбачуваність референдуму, уряд іде на компроміс і знову вносить поправки до запропонованої ініціативи [25]. Саме в такому формулюванні ініціатива міністерства може бути ухвалена остаточно.

Враховуючи особливості політичної системи Швейцарії, парламент покликаний розглядати всі ініціативи, які виходять від уряду. На практиці велика кількість ініціатив, запропонованих федеральними радниками (міністрами), відхиляється або рішенням законодавчого органу влади, або народом. Такі ситуації не лише не призводять до політичної кризи чи вотуму недовіри уряду, вони, навпаки, посилюють плюралізм процесу прийняття та ухвалення рішень.

6. Судова влада в системі державного управління

Швейцарія має двоступеневу судову систему, в якій перший рівень представлений федеральною інстанцією, а другий рівень – інстанцією кантону. Найвищим судовим органом при вирішенні суперечок будь-якого типу виступає Федеральний суд Швейцарії, який розташований у Лозанні. У січні 2007 р. відбулося злиття Федерального суду із страхових питань Швейцарії із Верховним судом Швейцарії, що призвело до збільшення кількості персоналу апарату Верховного Суду до понад 250 співробітників [26].

Відповідно до Федерального закону “Про Верховний суд Швейцарії” від 17 червня 2005 р. Верховний суд є найвищою судовою інстанцією країни, юрисдикція якого поширюється на кантони. Саме на нього покладені функції із захисту правосуддя, вирішення суперечок, пов’язаних із порушенням федерального законодавства, міжнародного права, кантонального права і порушень конституційних прав, які містять правові акти федеральних та кантональних органів влади. Верховний суд здійснює нагляд за функціонуванням та застосуванням права на території Швейцарії, а також займається тлумаченням федерального законодавства, долучаючись до перевірки законів та постанов, які видаються кантонами та громадами, на їхню відповідність конституції. У кожному окремому випадку процедура щодо з’ясування правової норми проходить по-різному. Верховний суд покликаний також розвивати законодавство у разі наявності в ньому неврегульованих питань.

На відміну від верховних судів інших держав, Верховний суд Швейцарії не виступає “всезагальним” конституційним судом. Відповідно до положень ст. 190 Конституції Швейцарії федеральні закони та міжнародне право відіграють першорядне значення для діяльності Верховного суду Швейцарії та інших правоохоронних органів. У таких ситуаціях Верховний суд Швейцарії фактично перевіряє закони, які приймаються Федеральними зборами, на їх відповідність Конституції Швейцарії та Європейській конвенції по захисту прав та свобод людини. У судовій практиці Федеральний суд є незалежною інстанцією, що діє відповідно до законодавства Швейцарії.

Поряд із Верховним судом на рівні окремих кантонів функціонують власні судові системи, статус яких зафіксований у їхніх конституціях [27]. Відмінності існують не лише у їхньому статусі, а навіть у їхніх назвах. Так, вищі суди кантонів можуть називатися кантональними, вищими, касаційними або апеляційними. У більшості кантонів вони виступають як вища судова інстанція, в яких можуть бути оскаржені рішення судів нижчого порядку, і лише в небагатьох кантонах вони виконують функції перших інстанцій при вирішенні деяких цивільних і кримінальних справ.

Судами нижчої інстанції у цивільних справах виступають або мирові судді, які розглядають дрібні позови, або окружні суди (іноді називаються судами першої інстанції), в яких розглядається основна частина цивільних справ. Першою інстанцією у кримінальних справах виступа-

ють або поліцейські суди, в яких одноосібний мировий суддя розглядає справи щодо дрібних кримінальних правопорушень, або виправні трибунали (у складі 3 суддів) за злочинами та порушеннями середньої тяжкості, або суди присяжних – у тяжких злочинах. Кримінальні правопорушення та злочини підлітків потрапляють на розгляд до судів у справах неповнолітніх.

У деяких кантонах, як правило більших за розміром, створені також спеціалізовані суди. Зокрема, розглядом комерційних суперечок займаються торгові суди, в складі яких представлені як професійні судді (зазвичай 2-3 особи), так і представники ділових кіл, які обираються кантональними радами. Конфлікти у сфері трудових відносин розглядаються в судах по трудових суперечках, до складу яких входять професійний суддя, представники бізнесу та наймані працівники. У кількох кантонах створені також суди з оренди нерухомості. Більш поширеними як на рівні кантонів, так і на федеральному рівні є спеціальні органи (комісії) адміністративної юстиції.

Процедура розслідування кримінальних справ у суді проводиться поліцією під суворим (залежно від кантону) контролем прокуратури. Звинувачення в суді формулює прокурор кантону (призначається органами влади кантону) або його представники. У Федеральному суді і по деяких справах у кантональних судах обвинувачення підтримує федеральний прокурор (його призначає швейцарський уряд) або інші посадові особи федеральної прокуратури. Захист обвинувачених у кримінальних справах у більшості кантонів можуть здійснювати лише професійні адвокати, які мають університетську юридичну освіту та після складання відповідних іспитів стали членами кантональних асоціацій адвокатів. Поширеною практикою є представлення інтересів сторін у цивільних справах професійними адвокатами, проте в деяких кантонах і при розгляді справи у Федеральному суді їх участь не є обов'язковою.

Процедура призначення та звільнення із посади має свої відмінності для суддів Федерального суду Швейцарії та судів різних інстанцій на рівні федеральних одиниць [28]. Судді в кантонах обираються на свої посади або населенням, або кантональними радами на різні терміни (від 3 до 8 років), за винятком тих кантонів, де суддів нижчих інстанцій призначають вищі судові інстанції. У нижчих рівнях судової системи в багатьох кантонах посади суддів займають особи, які не мають юридичної освіти. Нагляд за діяльністю Верховного суду Швейцарії здійснюють Федеральні збори, які щорічно ухвалюють проект бюджету та формулюють звіт про стан справ Верховного суду Швейцарії. Саме парламент обирає постійних суддів, голову та його заступників до Верховного суду Швейцарії зі складу постійних суддів із строком перебування на посаді становить 2 роки. Загальний період перебування верховних суддів на посаді складає 6 років із можливістю переобрання. За час перебування на посаді (за письмовою згодою суддів чи на основі рішення всього Суду) проти окремого судді може бути порушена кримінальна справа, яка не пов'язана із виконанням ним службових обов'язків.

На практиці суддею може бути призначений будь-який громадянин Швейцарії. На законодавчому рівні не прописані чіткі вимоги до статусу судді (досить володіти виборчим правом), а також нема жодних положень про необхідний стаж чи освіту потенційного судді. Разом з тим великого значення при формуванні складу суду набуває фактор мовного співвідношення (враховуючи багатомовність країни) та гендерного балансу (прагнення підвищити представництво жінок у судовій гілці влади).

Чітко визначеним є положення, що судді не повинні бути членами ні Федеральних Зборів, ні Федеральної ради (уряду) Швейцарії і не можуть мати будь-яких інших трудових відносин із Конфедерацією. Вони не повинні здійснювати діяльність, яка суперечила їхнім посадовим повноваженням, їхній незалежності та почуттю гідності. Суддям забороняється виконувати свої функції на користь іноземної держави, а також приймати будь-які нагороди чи відзнаки від іноземних установ. Постійним суддям заборонено займати посади в кантоні. Вони не можуть бути членами правління компаній, здійснювати свою діяльність в органах управління, наглядовому органі чи ревізійній палаті. Верховний суд Швейцарії може дозволити постійним суддям займатися додатковою неприбутковою діяльністю, якщо це не шкодить йому при виконанні посадових повноважень.

У Швейцарії питаннями відстороненням судді від посади займаються ті інстанції, які призначили суддю. Ні Конституція країни, ні федеральне законодавство не регламентують механізм позбавлення суддів посади, яку він обіймає. Це правило поширюється на всіх суддів, крім суддів Верховного суду, щодо яких не існує чітких заходів дисциплінарної відповідальності.

У кантональному законодавстві (варіюється від кантону до кантону), як правило, діє механізм, який передбачає відсторонення судді від посади. Суддя може бути знятий з посади у разі вчинення дії, яка зменшила авторитет судової влади, або в результаті допущення грубого порушення законодавства як умисно, так і ненавмисно, або через причини, пов'язані зі здоров'ям.

6.1. Судові органи. Здійснення судової влади

У системі органів судової влади Федеральний суд відіграє центральну роль, оскільки він має широкі повноваження при реалізації основних прав, положень Європейської конвенції з прав людини, а також при уточненні політико-правової адміністративної процедури та уніфікації застосування права в кантонах. У багатьох випадках Федеральний суд відповідає за подальший розвиток правових норм, за умови, якщо законодавчий орган визнаний недієздатним, або у випадку відсутності чітких норм регулювання певної сфери. Його рішення є обов'язковими для виконання та можуть бути оскаржені в Європейському суді з прав людини в Страсбурзі.

Робота судів нижчого рівня побудована на врахуванні принципів федералізму. Значна частина цивільних та кримінальних справ розглядається в першій інстанції на рівні районного суду, тоді як суди кантонів і Федеральний суд виконують функції інстанцій другого чи завершального порядку. Схожа процедура існує і щодо адміністративного права. Суди кантонів не лише мають власну юрисдикцію, вони регулюють процедури з цивільних, кримінальних та адміністративних справ. Враховуючи традицію федералізму в політичній практиці, завдання щодо судового регулювання взаємовідносин успішно розподіляються між кантонами та місцевими судовими інституціями [29].

Особливості роботи органів судової влади можуть бути виявлені на основі аналізу їхньої структури. Верховний суд очолює голова, який керує діяльністю всього Суду та адміністративної комісії. Він представляє Суд у міжнародних справах. Повним складом (пленумом) Суду вважається представництво всіх постійних суддів. Пленум відповідає за прийняття правил про організацію та управління роботою Суду, розподіл справ, здійснення нагляду за діяльністю Федерального суду в кримінальних справах та Федерального адміністративного суду, врегулювання розбіжностей між суддями, прийняття звіту про діяльність Суду, призначення Генерального секретаря або його заступника на пропозицію адміністративної комісії. Рішення всього Суду вважаються дійсними, якщо вони були прийняті кваліфікованою більшістю суддів.

Верховний суд Швейцарії виносить рішення по скаргах кантональних судів у кримінальних справах або по рішеннях Федерального суду у сфері кримінального права. З 2004 р. кримінальні справи можуть потрапляти на розгляд Верховного суду Швейцарії лише після їх проходження в інстанції нижчого рівня. Верховний суд Швейцарії (зокрема його відділення соціально-правових питань) приймає рішення щодо заяв про рішення кантональних судів зі страхових справ.

Структурно Верховний суд Швейцарії складається із таких підрозділів:

1. Перше відділення публічного права: розглядає державно-правові позови, скарги з публічного, державного та адміністративного права, питання, пов'язані з екстрадицією.
2. Друге відділення публічного права: розглядає адміністративно-правові скарги, питання зі сфер державного та адміністративного права, пов'язані з порушенням прав держслужбовців, господарського права, податкового права, транспортного права, права на освіту.
3. Перше відділення цивільного права: розглядає позови про визнання втрати чинності угод та оскарження у справах, пов'язаних із цінними паперами, торговельними марками, патентами, авторським правом, свободою конкуренції, скарги у справах адміністративного права, адміністративно-правові скарги в карному праві та справах, пов'язаних із юридичною відповідальністю.
4. Друге відділення цивільного права: розглядає цивільно-правові питання, оскарження та позови зі сфери сімейного, спадкового права, договори страхування, скарги публічного права, скарги адміністративного права, що стосуються цивільних питань.
5. Палата примусового стягнення та конкурентного виробництва.
6. Касаційна палата кримінальних справ.
7. Два відділення соціально-правових питань, які відповідають за розгляд скарг щодо рішень кантональних судів зі страхових питань [30].

Федеральний адміністративний суд є наймолодшим судом Конфедерації. Він розпочав свою діяльність у 2007 р. Основним завданням суду є винесення рішень щодо публічно-правових суперечок, що належать до компетенції федеральної системи управління. Федеральний адміністративний суд приймає рішення або як перша інстанція перед Верховним судом Швейцарії, або ж як остання (єдина) інстанція (у більш ніж половині випадків він приймає остаточні рішення). До складу Суду входять 72 судді, а також близько 260 співробітників апарату [31].

Федеральний адміністративний суд ділиться на 5 відділень і дві палати, а також генеральний секретаріат, які несуть відповідальність за розгляд позовів та скарг. Відділення I відповідає за процедуру розгляду скарг у справах про захист навколишнього середовища, транспорту, енергетики та податків. Відділення II розглядає позови в галузі освіти, конкуренції та економіки. Відділення III відповідає за позови стосовно політики щодо іноземців, соціального страхування та охорони здоров'я. Відділення IV та V займаються виключно правом біженців, міграційними позовами.

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Функції контролю в системі державного управління Швейцарії покладені на основні органи влади: Міністерство юстиції та поліції, що включає офіси поліції по всій країні, а також Федеральну контрольну палату, яка відповідає за зовнішній фінансовий контроль Конфедерації.

Міністерство юстиції та поліції виступає одним із семи міністерств федерального уряду Швейцарії, який очолює член Федеральної ради. До безпосередніх завдань міністерства відносять питання, що пов'язані із забезпеченням безпеки в країні, боротьбою із злочинністю та тероризмом, наданням політичного притулку, вирішенням питань з іноземцями, розвиток поліцейського та судового міжнародного співробітництва у сфері нагляду за діяльністю казино, лотереї та дотримання авторських прав [32].

Безпосередній зв'язок із Міністерством юстиції та поліції підтримує Федеральне відомство поліції Швейцарії, якому підпорядковуються правоохоронні органи на рівні федерації, кантонів та общин. Федеральне управління поліції (Fedpol) працює зі своїми міжнародними та кантональними партнерами та виконує функції центру інформації, координації / співробітництва та аналізу в питаннях, що стосуються забезпечення внутрішньої безпеки Швейцарії [33].

Діяльність Fedpol включає розгляд кримінальних справ на доручення управління генерального прокурора Швейцарії, які, у більшості випадків, мають міждисциплінарний характер (питання тероризму, відмивання грошей, боротьба з корупцією та фінансовими злочинами) та містять міжнародну складову. Крім того, до його компетенції належать координація та підтримка кримінальних розслідувань, в яких представлені інтереси більше ніж двох кантонів та/або зарубіжних країн. Низку адміністративних завдань у даній сфері виконують Управління боротьби з відмивання грошей Швейцарії (MROS), Координаційна група по боротьбі з торгівлею людьми і незаконною міграцією (KSMM), Координаційна група з контролю кібер-злочинів (CYCO), Центральне управління з контролю за використанням вибухових, піротехнічних речовин та зброї [34].

Відповідно до швейцарської конституції головними відповідальними за перевірку фінансів Швейцарської Конфедерації є парламент (законодавчий орган) та Федеральна рада (орган виконавчої влади). Федеральним законом про перевірку федеральних фінансів, виданим 28 червня 1967 р. і переглянутим 7 жовтня 1994 р., було засновано Федеральну контрольну палату (ФКП) як найвищий ревізійний орган Швейцарії, діяльність якого підзвітна парламенту та уряду.

ФКП зберігає свою професійну незалежність, хоча адміністративно має зв'язок із Міністерством фінансів. ФКП самостійно визначає свої річні плани проведення ревізій. Вона подає річні звіти, де зібрано інформацію про ревізійні заходи, суттєві результати спостережень і зауваження до спільного комітету парламенту з фінансових питань і до Федеральної ради. Вона безпосередньо взаємодіє із парламентськими органами фінансового контролю та Федеральною радою, а також їхніми адміністративними підрозділами та організаціями, що підлягають фінансовому нагляду з їхнього боку. У разі з'ясування фактів, пов'язаних з дотриманням нормативних актів та законності, вона може видавати обов'язкові рішення для виконання зауваження та інструкції [35].

Повноваження ФКП охоплюють усі бюджетні надходження й видатки. З цього логічно випливає, що всі адміністративні одиниці, включно зі службами та установами, такими як пошта, телефон та телеграф, а також Швейцарська федеральна залізниця, підлягають наглядові з її боку. Водночас бюджети кантонів (провінцій) та муніципалітетів перебувають поза контролем Конфедерації, а отже і ФКП. Федеральні суди є об'єктами перевірок ФКП тільки тому, що право на проведення ревізій визначається з наданого парламентом права здійснювати нагляд над судовою владою. Швейцарська організація страхування від нещасних випадків та Національний банк Швейцарії у прямій формі виведені з-під перевірок ФКП. Можливі й інші винятки внаслідок ухвалення спеціальних законодавчих актів.

ФКП володіє ревізійними повноваженнями також щодо отримувачів федеральної допомоги та компенсацій. Таким чином, фізичні особи теж можуть стати об'єктами перевірок, хоча до розслідувань такого типу вдаються лише для з'ясування результатів використання субсидій.

Згідно із засадничим положенням ФКП її директор обирається Федеральною радою і затверджується спільним парламентським комітетом з фінансових питань. Спеціальний підрозділ, відомий як Секретаріат постійних комітетів парламенту з фінансових питань і спільного комітету з фінансових питань, покликаний підтримувати зв'язок між парламентськими контрольними структурами, ФКП та підконтрольними організаціями. Секретар має такий самий доступ до інформації, як і ФКП. Секретар обирається Федеральною радою і має затверджуватися спільним комітетом з фінансових питань. У професійному аспекті секретар підпорядкований лише головам постійних комітетів з фінансових питань та спільному комітетові з фінансових питань. Як організаційна одиниця Секретаріат перебуває у віданні ФКП, тобто діяльність його працівників фінансується через ФКП.

Контроль над фінансами насамперед є завданням керівництва відомств. Як найвищий орган зовнішнього фінансового контролю, ФКП діє як гарант того, що державна адміністрація не порушує законодавства. До того ж, ФКП ставить за мету підвищення ефективності та результативності державного управління. Ґрунтуючись на критеріях перевірки результатів діяльності, ФКП може з'ясовувати, наскільки раціонально використовуються кошти, оцінювати затрати й результати, а також перевіряти, чи державні витрати дали сподіваний ефект.

Ревізійні повноваження ФКП поширюються на всі стадії виконання бюджету. ФКП у прямій формі надане право превентивного контролю у період до взяття зобов'язань, щоб мати можливість виявити істотні помилки і внести зміни до того, як буде завдано непоправної шкоди. Важливим допоміжним інструментом контролю є право ФКП влаштовувати вибіркові перевірки операцій, зафіксованих у готівковій звітності та у звітності Федерального фінансового відомства, і здійснених на прохання адміністративних підрозділів. Перевірки результатів в адміністративних підрозділах є надзвичайно важливими для отримання всебічної картини стану тієї чи іншої установи або сфери перевірки.

Діалог між ФКП та підконтрольними організаціями складає основу для виправлення всіх недоліків фінансової поведінки. Кожна ревізія ФКП, як правило, закінчується письмовим звітом. Якщо звіт про ревізію результатів діяльності (із зауваженнями та пропозиціями щодо усунення недоліків) не приймається, ФКП повинна подати свої пропозиції до відповідного міністерства. Рішення міністерства може оскаржити у Федеральній раді як ФКП, так і зацікавлений адміністративний підрозділ.

Якщо ФКП розслідує випадок недотримання приписів та законності, вона має право приймати рішення. Вона може офіційно оголосити результати своєї перевірки, а потім видати обов'язкові директиви. Зацікавлений адміністративний підрозділ може оскаржити рішення ФКП перед федеральним міністерством фінансів. Служби федерального міністерства фінансів можуть звертатися до федерального міністерства юстиції та поліції. І нарешті, рішення можна оскаржити у Федеральній раді.

ФКП регулярно надсилає вичерпні доповіді та пов'язані з ними справи до спільного комітету парламенту з фінансових питань. Крім того, ФКП відповідає за інформування зацікавлених керівників міністерств або керівника міністерства фінансів, коли дізнається про особливі випадки чи знаходить порушення, що мають істотне чи суттєве значення з погляду фінансів. ФКП подає також річний звіт про масштаб та основні моменти своєї ревізійної діяльності до спільного комітету Федеральної ради з фінансових питань. З огляду на своє незалежне стано-

вище вищого органу фінансового контролю Конфедерації та зацікавленість людей в отриманні звітів ФКП передбачається публікація річного звіту.

8. Державна служба

Структурна єдність швейцарського управління, яка існує за рахунок децентралізованого впровадження політики на рівні федерації, кантонів та громад, забезпечує спрощене та ефективне функціонування державної служби. Прагнення головних політичних акторів втілювати політичні рішення в практичне життя виступає важливим фактором при успішній реалізації чи невдачі урядової політики. Враховуючи існуючу практику, поняття державна (публічна) служба охоплює діяльність чиновників та службовців в органах державної влади різних рівнів – на рівні Конфедерації, кантонів та громад, – яка покликана виконувати функції та повноваження даних органів.

У Швейцарії не існує рамкового закону про чиновників, тобто нормативного акта, який визначає правові норми як для федеральних органів, так і для кантонів. Кантони передали до компетенції громад вирішення питань з облаштування державної служби та комплектування персоналу управління. У кожному кантоні діють особливі публічно-правові норми, які регулюють визначене коло питань.

Законодавство про державну службу Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів громад. На рівні Швейцарської Конфедерації (союзних органів) зміст публічно-правових службових відносин досить детально регламентований у Законі про чиновників від 30 червня 1927 р., який діє до сьогодні. Всупереч своїй назві, цей Закон регулює не тільки службово-правові відносини федеральних чиновників, а й деяких інших службовців. Він отримав ґрунтовне тлумачення в постановах бундесрату – федерального уряду Швейцарії. При цьому правовий статус різних категорій персоналу (службовців) встановлюється у відповідних постановах і положеннях. До них, наприклад, відносять такі документи:

- Положення про чиновників, що діє для чиновників органів центрального управління, а також для федеральних (союзних швейцарських) судів (Положення про чиновників № 1). Положення цієї постанови не поширюється на чиновників департаменту закордонних справ, для яких діє особливе Положення про чиновників (№ 3) від 29 грудня 1964 р.;

- Положення про чиновників (№ 2) від 15 березня 1993 р., яке регулює службові відносини чиновників швейцарської федеральної (союзної) залізниці, а також управління пошти і телеграфу;

- Положення про службовців (осіб, які не мають особливого статусу чиновників) діє для загального персоналу швейцарського союзного управління за винятком союзної залізниці, пошти і телеграфу [36].

Крім того, для спеціальних категорій службовців Конфедерації існують інші положення, що діють, наприклад, для генеральних секретарів і керівників інформації міністерств, для помічників керівників міністерств, для професорів федеральних технічних шкіл, для вищих офіцерів та інструкторів у армії тощо.

На законодавчому рівні, у ст. 1 Федерального закону про чиновників (1927 р.) формально зафіксоване поняття “чиновник”. Виходячи з нього, чиновник – це той, хто обирається на посаду федеральним урядом (бундесратом), іншими підпорядкованими йому органами або Федеральних судом Швейцарії. Бундесрат встановлює перелік посад, заміщення яких надає конкретним особам статусу чиновника. Цей перелік посад потребує узгодження з Федеральним парламентом Швейцарії.

У результаті вступу чиновника на службу в різні органи державної влади (федерації, кантонів, громад) формується особливі правові відносини, які супроводжуються встановленням для чиновників прав, обов’язків, посадових повноважень, правових обмежень, заборон. Таким чином, разом із згодою на призначення чи участю у виборах чиновники надають принципову згоду на встановлення для них у майбутньому конкретних обов’язків, правових обмежень і заборон.

Державні службовці Швейцарії мають такі права [37]:

- право на грошове утримання, яке складається з основного посадового окладу та додаткових виплат;

- право на соціальне забезпечення (забезпечення по старості, пенсійне забезпечення, страхування в різних випадках);
- право на відпустку;
- право на підвищення професійної кваліфікації;
- право на просування по службі, на отримання вищої посади і чину;
- право на участь в управлінні і на прийняття рішень;
- право на отримання після закінчення служби посвідчення про те, що чиновник перебував на державній службі.

Розмір грошового утримання залежить від рівня і градації грошових окладів, визначених у Федеральному законі про чиновників та в законодавстві відповідного кантону. Публічні посади розмежовуються на класи із відповідною оплатою праці, кожен з яких, у свою чергу, поділяється на різні ступені. Законодавство Швейцарії гарантує однаковий посадовий оклад для жінок та чоловіків, які виконують повноваження за однаковими посадами.

Встановлений для чиновника посадовий оклад у процесі проходження служби може змінюватися. Просування по службі пов'язане з підвищенням грошового утримання чиновника. Можливим є збільшення посадового окладу при підвищенні продуктивності та якості управлінської праці чиновників. Щорічний посадовий оклад може змінюватися у разі зростання споживчих цін на товари (при зміні рівня життя).

Обов'язки державного службовця, що пов'язані із здійсненням завдань і функцій відповідно до посади, називаються службовими обов'язками. Службовим обов'язком чиновників є обов'язок виконувати завдання по посаді, загальні розпорядження, індивідуальні службові вказівки, накази керівних органів, проявляти дбайливість, обачність і сумлінність на службі. Під час виконання службових повноважень (особливо керівних функцій) чиновник зобов'язаний дотримуватися встановленого порядку діяльності і службової дисципліни. Це вимагає коректної поведінки стосовно колег, керівника та громадян (третьої особи). Службовим обов'язком вважається перебування на службі протягом встановленої тривалості робочого дня. Чиновникам заборонено займатися на службі особистими справами або виконувати іншу приватну роботу [37].

Для деяких категорій державних службовців встановлений обов'язок певного місця проживання з метою забезпечення правильного й успішного вирішення завдань у рамках реалізації своїх обов'язків. Таке положення встановлюється для небагатьох категорій службовців. Визначення конкретного місця проживання необхідно, наприклад, для чиновника, що працює в поліції або пожежній охороні. Іншим важливим службовим обов'язком є дотримання службової таємниці. Порушення цього зобов'язання тягне за собою кримінальну відповідальність. Чиновники і службовці зобов'язані дотримуватися принципу вірності державі (органам публічної влади), який є важливим і в рамках неслужбової поведінки (тобто за межами службових відносин).

При заміщенні посад державних службовців головним критерієм оцінки виступають ділові якості кандидата. До виборних органів державної влади обирається тільки та особа, яка буде краще за інших претендентів виконувати службові завдання, функції та повноваження. При вступі на державну службу враховуються, насамперед, фахові знання, професійна підготовка, готовність до належного виконання посадових обов'язків. Відповідність таким вимогам необхідно підтверджувати документами про шкільну або професійну освіту, посвідченнями про складені іспити. Крім того, кандидати повинні мати схвальні відгуки про свою попередню діяльність, що зазначається у відповідних характеристиках. Важливою є здатність і бажання претендента спільно працювати з колегами, керівниками, а також із зовнішніми суб'єктами, наприклад із громадянами. Протягом усього періоду службової діяльності державні службовці повинні бути готові до можливої перевірки якості виконання ними посадових обов'язків. За таких умов чиновникам може бути запропоновано в будь-який час (особливо при просуванні по службі або при переході на іншу посаду) перездати кваліфікаційний іспит [38].

Швейцарія не має тривалої історії державного управління та професійної підготовки державних службовців. Обмежені ресурси та існуюча недовіра до державної влади призвели до того, що утримання державної служби відбувається за рахунок обмеженого бюджету. Відповідно і зайнятість у публічному секторі становить 11-15% від загальної кількості зайнятих. Також частка державної власності становить близько 30% соціального продукту (без урахування показників державних підприємств та трансферу соціального страхування).

Близько 35 тис. осіб зайняті на посадах публічного сектору на федеральному рівні, в кантонах та громадах. Частка федеральних управлінців обслуговує велику частину підприємств швейцарської залізниці та пошти, які також належать до державного сектору. Політична культура багатомовності передбачає однакове використання німецької, французької та італійської мов як офіційних мов Конфедерації [39]. Уся документація має також публікуватися трьома мовами, а іноді і четвертою – ретороманською, за якою утримується статус національної мови.

До публічного управління відносять також органи охорони порядку. Функціонування швейцарської поліції базується на принципі додаткової зайнятості, яка в суспільстві користується повагою. Існуючі посади можуть зайняти активні представники громадського суспільства. Демократичні вибори та призначення на посади в органи охорони порядку відкривають широкі можливості участі громадян у політичному процесі. Призначення на низку політичних посад у країні відбувається за рахунок представників міліції. До таких відносять і обрані парламентарі, експерти різних рівнів, з-поміж яких на федеральному рівні велика частина службовців відповідають за консалтинг, врегулювання правових питань та видатки. Крім того, робота в органах охорони правопорядку виступає також ефективною платформою для відбору працівників для роботи в місцевих органах влади, служби соціальної зайнятості, а також військової служби.

9. Система професійного навчання державних службовців

Провідною інституцією в системі професійного навчання державних службовців є Інститут підвищення кваліфікації в галузі державного управління (Institute for Advanced Studies in Public Administration – IDHEAP). IDHEAP є незалежною фундацією, яка у своїй роботі тісно співпрацює із Лозаннським університетом і Швейцарським федеральним технологічним інститутом у Лозанні. Цільовою групою, що проходить підготовку в Інституті підвищення кваліфікації в галузі державного управління, є представники органів влади та особи, які планують після закінчення навчання працювати у публічному секторі. В Інституті розробляються також професійні тренінги для членів адміністративних органів. На основі Федерального закону про фінансування університетів надається фінансова підтримка діяльності IDHEAP з боку Федерації. Разом із викладацькою діяльністю IDHEAP проводить дослідження та консультації з питань державного управління. З метою підвищення якості науково-дослідницьких робіт та ролі докторантури у сфері публічного адміністрування IDHEAP стала одними із ініціаторів створення Швейцарської мережі публічного адміністрування, діяльність якої спрямована на зміцнення співробітництва між університетами м. Берн, Лозанни та Лугано [40].

Створення Інституту підвищення кваліфікації в галузі державного управління було ініційоване Енріко Біньямі, колишнім членом Ради директорів компанії Нестле та засновником Міжнародного інституту розвитку менеджменту, який прагнув запровадити на базі IDHEAP швейцарський диплом магістра із публічного управління. На сьогодні навчальні програми Інституту затверджені на рівні конфедерації, а диплом магістра з публічного управління отримав акредитацію Європейської асоціації з акредитації з публічного адміністрування.

Навчальна підготовка слухачів в IDHEAP здійснюється в рамках основних програм: магістратура з публічного управління, а також публічного менеджменту та політики, докторантура з публічного управління, короткі тренінгові програми [41]. Навчання в рамках магістерської програми з публічного управління розраховане на досвідчених представників публічного сектору, які можуть навчатися за обраним напрямом як на очній (1 рік), так і на заочній формі (2-3 роки). Схожу структуру має і навчання в рамках магістерської програми з публічного менеджменту та політики, базою якого виступають міждисциплінарні курси, які розробляються при врахуванні проектних дослідженнях слухачів, зроблених ними в рамках їхньої основної роботи. Підготовка за цим напрямом відзначається більшим практико-орієнтованим характером.

Магістерська програма з публічного управління – це гнучкий, міждисциплінарний курс для діючих чи майбутніх службовців публічного сектору. За програмою навчаються слухачі, які планують свою кар'єру в організації, діяльність якої пов'язана із публічним сектором. Навчальна програма складається із базового курсу (6 основних модулів на 6 днів: по 1 дню протягом навчального року), 3 варіативні курси по 12 днів, які обираються із списку 18 курсів, а також

написання наукового дослідження до 100 сторінок, яке міститиме проектне, міждисциплінарне дослідження, здійснене слухачем під керівництвом професора IDHEAP або зовнішнього фахівця.

Навчання включає роботу в групах (аудиторні та он-лайн уроки), тренінги, практичні заняття (під час яких слухачі повинні працювати над розв'язанням конкретних проблемних питань) та проведення досліджень. Навчальні курси в IDHEAP пропонуються французькою мовою, хоч в найближчій перспективі планується викладання частини курсів МПУ англійською мовою. Двома іншими робочими мовами під час проведення занять є німецька та англійська. Наукові роботи та дисертації студенти можуть готувати французькою, німецькою, англійською та італійською мовами. Середній вік випускників становить 37 років з пропорцією 66 : 34 у представництві жінок та чоловіків. Для більшості студентів навчання в Інституті є другою вищою освітою, оскільки 80% випускників уже мають перший диплом про вищу освіту у сфері політичних, гуманітарних наук, економіки та права.

Навчання в докторантурі з публічного управління здійснюється за підтримки Швейцарського національного фонду та Конференції ректорів швейцарських університетів. Докторантська програма складається із навчального модуля та різних дослідницьких модулів. У рамках навчального модуля докторантам пропонуються лекції та відбувається координації їхньої роботи в рамках дослідницьких модулів, яка покликана сприяти науковому обміну. Дослідницькі модулі розкривають актуальні теми у сфері публічного управління у їхньому міждисциплінарному висвітленні.

Навчальна концепція підготовки докторантів базується на п'яти складових [42]. Перша частина охоплює обов'язкові курси, в яких докторанти зможуть поглибити знання внутрішньої та зовнішньої політики й управління, а також курси, які дають змогу ознайомитися із методикою написання докторських робіт. Друга частина характеризується дослідницьким спрямуванням. На даному етапі від докторантів вимагається відвідання курсів, які пов'язані із темою їхнього дослідження. Такі курси пропонуються в рамках лекцій міжнародних докторських програм. Метою третього компоненту є підготовка докторантів до представлення їхнього дослідження на колоквиумах, які виступають частиною різних дослідницьких модулів. Четверта складова підготовки тісно пов'язана із попередньою і передбачає презентацію результатів докторських досліджень на конгресі та їх публікацію в наукових журналах. У процесі такої апробації докторант зможе отримати критичні зауваження щодо проведеної роботи та врахувати їх в остаточному варіанті. Завдання та лекції, що визначені в перших чотирьох складових, є обов'язковими для виконання докторантами, оскільки за кожен окремий компонент вони отримують відповідні кредити (загалом – 30 кредитів (ECTS)). П'ятий компонент є факультативним і не пов'язаний із отриманням кредитів. Він надає докторантам можливість розвинути їхні дослідницькі навички (написання статей, представлення методів наукового дослідження), педагогічні уміння та громадську діяльність (підтримка мереж співробітництва та системні знання).

У доповнення до навчальної складової діяльності IDHEAP проводить наукові дослідження у сфері державного управління та бере участь у дослідницьких проектах, які фінансуються Швейцарським національним фондом науки, а також 4-х річних проектах у рамках програм розвитку технологій інформаційного суспільства, які підтримує Комісія технології та інновації, а також Європейський Союз.

Головними партнерами IDHEAP виступають швейцарські та міжнародні установи, які спеціалізуються на публічному управлінні [43]. Поміж міжнародних партнерів надійність та послідовність у співробітництві продемонстрували Школа політичних досліджень Ендрю Янга Університету штату Джорджія (США), Німецький університет адміністративних наук, Національна школа державного управління в Квебеку (Канада), Національна школа адміністрації Португалії. Виокремлюючи швейцарських партнерів IDHEAP, варто відзначити Центр компетенцій державного управління університету м. Берн, Інститут управління некомерційними організаціями університету кантону Фрібург, Женевський університет, Лозаннський університет, Вище педагогічне училище, Швейцарський федеральний інститут технології в Лозанні, Швейцарський федеральний інститут професійного навчання та підготовки. У кооперації із партнерами IDHEAP надає консультативну експертизу у сфері публічного управління, підтверджуючи свою лідируючу роль як одного із головних національних центрів міждисциплінарних фундамен-

тальних та прикладних досліджень, а також незалежної наукової інституції в національній та міжнародній мережі досліджень публічної політики.

Поряд із Інститутом підвищення кваліфікації в галузі державного управління, який займає центральне місце в системі підготовки кадрів для державних органів влади, підвищенням кваліфікації службовців займається Федеральне управління кадрів, яке розробляє принципи та інструменти управління людськими ресурсами на рівні Конфедерації [44]. Така діяльність Федерального управління кадрів спрямована на підготовку відповідних фахівців, які змогли швидко реагувати на нові виклики при реалізації ними владних повноважень. Основним продуктом роботи у сфері кадрової підготовки виступають програми професійної підготовки, експертні довідки для департаментів та їхніх агенцій при імплементації політики управління кадрами.

10. Основні тенденції модернізації державного управління

За останні 30 років майже в усіх країнах західної демократії були здійснені спроби провести модернізацію державного управління. Такі реформи відбувалися в контексті загальної тенденції під назвою “нове публічне управління” (New Public Management), яка в німецькомовних країнах отримала назву “управління, орієнтоване на результати” [45]. У Швейцарії цей термін використовувався з початку 1980-х рр. для опису трансформаційних процесів у публічному секторі на федеральному рівні, які розпочалися в 1960-х та отримали свій поштовх у 1970-х рр.

Нове публічне управління (НПУ) вперше було запроваджене в Новій Зеландії, Австралії, США, Великобританії, звідки поширювалося в країни континентальної Європи, в тому числі і в Швейцарію. Модель “управління, орієнтоване на результат” передбачає комплексне реформування системи публічних органів виконавчої влади. Зміни, що стосувалися перегляду цілей реформування, процесу децентралізації, передачі функцій та відповідальності, запровадження ринкових механізмів, покликані були зробити публічне управління в Швейцарії більш дієвим, транспарентним та ефективним. Чітке розмежування стосувалося фінансового управління та надання послуг, а також стратегічного й оперативного планування. Така структура дала змогу найбільш прагматично та ефективно формулювати загальний бюджет, визначати сферу відповідальності, запроваджувати механізми контролю в системі державного управління.

У 1990-х рр. розпочалися активні дискусії щодо нових інструментів управління. Федеральний центр взяв на себе відповідальність за проведення нових реформ, які і були покликані створити в Швейцарії “управління, орієнтоване на результат”. Такі ініціативи центрального уряду знайшли підтримку на рівні федеральних одиниць і почали поступово впроваджуватися в окремих кантонах. Крім того, у цей самий період федеральний центр та кантони розпочали спільний проект “Реорганізація фінансування та розподілу повноважень між федерацією та кантонами”. Результатом проекту стала публікація в 2000 р. першого звітного документа, в якому пропонувалося формулювати завдання держави при оцінці потреб і запровадити розподіл стратегічного планування та оперативного впровадження. Відповідно до концепції проекту у Швейцарії управління мало бути орієнтоване на кінцевий результат, а не на способи та шляхи його досягнення.

Для більшої чіткості оцінки завдань, покладених на органи державної влади, планувалося запровадити чіткий розподіл функцій між федеральним центром та кантонами [46]. У першій частині звітного документа проекту передбачалося запровадження співробітництва між кантонами. Для того щоб підвищити ефективність управління у невеликих за розміром кантонах, співробітництво між ними мало посилюватися. Стосовно федеральних одиниць, які не демонстрували особливої зацікавленості у такій співпраці, мав бути застосований додатковий примус. Така ініціатива з посилення співробітництва між кантонами стала альтернативою реформі земель, яка передбачала об’єднання деяких кантонів в одну федеративну одиницю. Загалом метою даного проекту та НПУ мала стати оптимізація витрат, які значно зросли в 1990-х рр. Існуючі проекти реформування покликані були оздоровити державний бюджет, який був перевантажений програмами з підтримки банківської системи кантонів, а також покращенню кон’юнктури на внутрішньому ринку.

Федеральна канцелярія підготувала низку звітів та пропозицій щодо організації урядової структури та управління, які могли бути використанні для проведення адміністративного ре-

формування в кожному окремому кантоні. Головні зміни стосувалися тенденції реструктуризації, яка передбачала ліквідацію департаментів військової служби, сільського господарства та соціальної підтримки, а також злиття департаментів внутрішніх справ та юстиції з іншими департаментами. Ці питання лишаються актуальними і на сьогодні, доповнивши реформою канцелярської роботи.

Значна частина реформ стосувалася не лише аналізу ролі держави, розширення її функцій, а також і ролі кантонів у системі державного управління Швейцарії. У період з 1990 по 2005 р. багато із кантонів не отримували належної банківської підтримки у збиткових секторах економіки, що додатково прискорило процес впровадження реформ у країні. Як приклад, можна навести кантон Берн, боргові зобов'язання якого взяв на себе головний банк кантону. Незважаючи на те, що таким кроком банк завдав собі фінансових труднощів, ситуація призвела до прискорення реформ на території федеральної одиниці.

Індикатором адміністративної реформи та модернізації управління кантону виступає показник кількості департаментів та послуг, а також величина й обсяг завдань, які здійснюють державні інституції. Результатом численних реформ у період із 1990 по 2008 рр. стало зменшення кількості департаментів на 25%, тоді як кількість послуг у цей самий період часу зросла на 4%. Особливо відчутною ця динаміка була в період 1996-2001 рр. Кількість департаментів у цей період зменшилася із 208 до 156, тоді як кількість послуг, що надавалися державними інституціями, збільшилася із 1070 до 1110, а потім в 2004 р. досягла позначки 1259 [47].

При цьому варто відзначити дві тенденції реформування: (а) на рівні 13 кантонів, де кількість послуг зменшилася в показниках із -2% в кантоні Тургау до -52% в кантоні Люцерн. Середні показники кількості послуг на один департамент становила 7,1 порівняно з 5,6 у 1990 р. Модернізація призвела до значного скорочення державного апарату та безпосередньої кількості департаментів. Сім кантонів – Цюрих Тургау, Берн, Луцерн, Золотурн, Ааргау, Валліс – у ході проведення реформ управлінських структур провели реорганізацію внутрішньої структури при врахуванні принципів “нового публічного управління”. Особливу позицію продемонструвало керівництво кантону Базель, парламент якого, хоч і відмовився впроваджувати на своїй території принципи НПУ, підтримав проведення низки реформ у системі органів виконавчої влади.

На рівні кантонів варто відзначити взаємозв'язок між зміною управлінських структур та впровадженням “нового публічного управління”. У 1990-х рр. у кантонах, які проводили реформи у рамках концепції НПУ, кількість державних службовців лишалася стабільною, тоді як в інших кантонах штат працівників розширювався в середньому на 24%. У період із 2001 по 2008 р. у кантонах, які впроваджували НПУ, кількість службовців зменшилася на 13%, тоді як в інших федеральних одиницях, які ще не здійснили комплексного реформування, ця цифра становила близько 9%.

Аналогічні реформи стосувалися і зміни структури державних органів влади. Якщо в 1990-х рр. у більшості кантонів урядові структури склалися із 5 або 13 департаментів, то в 2008 р. ця цифра складала 5 або 7 департаментів. Починаючи з 1990 р. 15 кантонів скоротили кількість департаментів, а в решті кантонів ця цифра лишилася стабільною. У всіх кантонах відбулася стандартизація та гармонізація роботи урядових структур. Запроваджена структура департаментів у пропорції 5/7 відповідає загальній урядовій структурі на федеральному рівні, де один департамент був розрахований на одного урядового радника.

У кожному окремому кантоні впровадження принципів нового публічного управління відбувалося по-різному і було пов'язане із включенням у реформи економічних та соціальних складових. Крім того, значна увага приділялася визначенні ролі держави та федерального центру у цьому процесі, а також аналізу сфери дії публічного права [48]. Процес модернізації державного управління відбувався в Швейцарії із урахуванням гетерогенності її політично-адміністративної системи. Успіх реформ у кожному окремому кантоні залежав від розміру кантону, його географічного розташування, культурних особливостей, а також загальної кількості громадян та працівників, задіяних у публічному секторі.

Починаючи з 2000 р. в Швейцарії посилилася критика нових інструментів управління та співробітництва між кантонами. Результатом проведених реформ державного управління стала зміна класичних функцій парламенту, який було виключено із оперативного процесу. Ці завдання були передані уряду та адміністрації, тоді як за парламентом лишалися функції по визна-

чення цілей та здійснення контролю. Така зміна в розподілі функцій наштовхнулася на критику багатьох членів парламенту, оскільки він позбавляв законодавчу владу низки владних повноважень на користь виконавчих органів.

На зміну ролі парламенту в системі державного управління також вплинуло посилення співробітництва між кантонами. За винятком переговорних домовленостей розробка конкордатів перейшла до компетенції уряду або адміністрації. Втрата контролю парламенту над цією сферою спровокувала критику кантонів щодо реформ, які проводилися, оскільки вони не лише могли посилити ефективність управління, а й призвести до можливого дефіциту демократії. Критичні налаштування з боку кантонів спричинили сповільнення реформ у 2000 р. та призупинення впровадження принципів НПУ на практиці.

Незважаючи на зниження темпів реформування в останні роки, на сьогодні значна частина публічного управління забезпечується відповідно до принципів НПУ. Важливими інструментами менеджменту лишаються показники наданих послуг та загальний бюджет. Усі ці елементи дають можливість організувати управління, орієнтоване на результат.

Можна виокремити два фактори, які пояснюють причини введення в швейцарських кантонах НПУ. Перший пов'язаний із кількістю населення кантону, а другий – із мовною особливістю. Вплив розміру кантону пояснюється комплексом тих завдань, вирішення яких покладене на урядові структури. Оскільки великі кантони покликані вирішувати складні завдання, їх керівництво буде демонструвати більшу зацікавленість у реформі публічного управління порівняно з керівництвом малих кантонів. Крім розміру кантону та кількістю його населення, вплив на запровадження НПУ має рівень зайнятості службовців на посадах у державних органах влади. Враховуючи комплексність проблем, які постають перед державними службовцями, на управлінському рівні виникає потреба запровадження нових способів та методів керівництва, які дають змогу найбільш повно виконувати покладені на них завдання. Спираючись на результати проведених досліджень, можна констатувати більшу поширеність НПУ в німецькомовних регіонах Швейцарії порівняно з іншими, подібними за розмірами, кантонами.

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Демократична традиція управління, яка протягом останніх десятиріч підтвердила своє успішне існування в Швейцарії, є унікальною для України. Якщо порівнювати швейцарську систему державного управління з іншими європейськими країнами, то тут очевидно є чітка децентралізація роботи органів державної влади. Для оптимізації процесу прийняття та впровадження рішень, а також його наближення до безпосередніх інтересів громадян у Швейцарії був запроваджений інституційний розподіл трьох рівнів управління: федерації, кантону та общини. На кожному із рівнів управління визначаються чіткі функції та обов'язки органів влади, які реалізуються у співробітництві один із одним, а також із інституціями вищого рівня. Нео обмежений суверенітет кантонів, який вони здійснюють у рамках тих прав, які не належать до прерогативи Союзу, зафіксований у конституції Конфедерації та доповнюється положеннями конституцій кожного окремого кантону.

Швейцарський досвід може бути вивчений та в подальшому використаний в українській практиці, зокрема під час проведення децентралізації та реформ місцевого самоврядування. Як показала швейцарська модель, передача повноважень від центру на місця – в кантони та общини – не лише не знижує, а, навпаки, підвищує ефективність державного управління в країні. Перебуваючи на місцях, урядовці отримують усі можливості для вивчення актуальних для суспільства проблем та можуть спланувати найбільш оптимальне використання ресурсів для їх розв'язання. Цей досвід стане невід'ємним для Української держави, яка проголосила своєю метою формування системи державного управління, наближеного до потреб і запитів людей [49]. У такій ситуації головним пріоритетом діяльності органів державної влади на будь-якому рівні має стати служіння українському народові та дотримання національних інтересів.

Окремим позитивним здобутком швейцарської демократії є розгалужений інструментарій прямої демократії, який дає змогу громадянам бути активними учасниками політичного процесу. Завдяки референдуму, законодавчим ініціативам, виборам, проведенню публічних, річних

зібрань виборців, громадяни можуть безпосередньо презентувати власні інтереси, впливаючи тим самим на рішення державних органів влади. Відмінності існують також щодо тих питань, які можуть бути винесені на публічний розгляд. Прикладом цього виступає процедура референдуму, яка застосовується в Швейцарії з широкого кола питань: фінанси, планування, управління, становище кантону по відношенню до федерації тощо.

Механізми прямої демократії є дуже дієвими в системі прийняття та реалізації рішень Швейцарії, оскільки вони змушують урядовців шукати компромісів щодо дуже складних питань. У разі неврахування позиції певної соціальної групи виникає загроза того, що це питання потрапить на широке обговорення громадськості та в подальшому – на референдум.

З метою успішного проведення адміністративної реформи, метою якої було проголошене поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, особливо цікавим для України має стати досвід Швейцарії в модернізації системи державної служби [50]. Використовуючи нові способи та методи керівництва в рамках концепції “нового публічного управління”, Швейцарії вдалося досягнути чіткого розмежування у сфері фінансового управління, наданні послуг, а також стратегічного та оперативного планування. Незважаючи на те, що в процесі реформ відбувалося кадрове скорочення, кількість послуг, які надавалися органами державної влади, та їх ефективність постійно зростали.

Список рекомендованих джерел

1. http://www.swissworld.org/en/people/the_swiss_population/demographic_trends/
2. <http://www.official-swiss-national-languages.all-about-switzerland.info/index.html>
3. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации. – Режим доступа : <http://www.worldconstitutions.ru/archives/135>
4. <http://www.ch.ch/schweiz/01865/01887/index.html?lang=en>
5. Ismayr, Wolfgang (2003): Die politischen Systeme Westeuropas. – UTB: Stuttgart; Auflage: 3. – 842 S. (hier: 490).
6. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/577225/Switzerland>
7. http://www.efv.admin.ch/e/downloads/grundlagenpapiere_berichte/arbeiten_oekonomenteam/OE_Langfristperspektive_e.pdf
8. <http://www.direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html>
9. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html
10. http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vaau/2011_1/text/11chomaf.pdf
11. <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n6/stat12/>
12. <http://www.dodis.ch/en/thematic-register#1>
13. <http://www.direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html#PoliticalStability>
14. <http://www.democracy-building.info/switzerlands-political-system.html>
15. <http://www.swiss-government-politics.all-about-switzerland.info/>
16. http://www.swissworld.org/ru/politika/pravitelstvo_i_parlament/parlament/
17. <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/Seiten/default.aspx>
18. <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/staenderat/Seiten/default.aspx>
19. <http://www.gmu-countries.ru/europa/switz/switzerland-parliament.html>
20. http://www.swissworld.org/ru/politika/pravitelstvo_i_parlament/procedura_izbraniya/
21. http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/departements_vorsteher/index.html?lang=en
22. <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n7/11/>
23. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/faktenblaetter/Documents/faktenblatt-nrp-d.pdf>

24. http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/departement_svorsteher/index.html?lang=en
25. <http://www.iilhr.org/documents/complookreferendumlaw.pdf>
26. http://www.bger.ch/bg_brosch_a4_inhalt_d_11.10.11_d.pdf
27. <http://www.ch.ch/behoerden/00215/00329/00353/index.html?lang=en>
28. <http://www.diplys.ru/mandays134.htm>
29. <http://www.bger.ch/gerichtsorg-schweiz.pdf>
30. <http://www.arbitr.ru/press-centr/pressreleases/30278.html>
31. http://www.bvger.ch/medien/00554/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2_qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdIN7gmym162epYbg2c_JjKb_NoKSn6A—
32. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home.html>
33. http://www.polis.osce.org/countries/details.php?item_id=72&lang=ru
34. <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/en/home/themen/kriminalitaet/geldwaescherei.html>
35. <http://www.pdp.org.ua/analytics/control/864-88-a2->
36. *Старилов Ю. Н.* Публичная (государственная) служба Швейцарии / Ю. Н. Старилов // *Правоведение*. – 1996. – № 3 (214). – С. 150-160.
37. http://www.uristy.ucoz.ru/publ/administrativnoe_pravo/starilov_ju_n_publichnaja_gosudarstvennaja_sluzhba_shvejcarii/5-1-0-206
38. <http://www.gmu-countries.ru/europa/switz/switzerland-gs.html>
39. <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023324.pdf>
40. http://www.universitieshandbook.com/index.php?option=com_mtree&link_id=39&task=viewlink&Itemid=53
41. http://www.idheap.ch/idheap.nsf/vwbasedocuments/idmpa_01?OpenDocument&lng=en#Summary%20of%20the%20MPA%20programme
42. [http://idheap.ch/idheap.nsf/webvwFichier/D37D7A9F1A0D6_449_C125785C0050E5C5/\\$FILE/DOCTORATE+++Regulation+++2010_04_23.pdf](http://idheap.ch/idheap.nsf/webvwFichier/D37D7A9F1A0D6_449_C125785C0050E5C5/$FILE/DOCTORATE+++Regulation+++2010_04_23.pdf)
43. <http://www.mastersportal.eu/students/browse/university/1107/idheap-swiss-graduate-school-of-public-administration.html>
44. <http://www.efd.admin.ch/org/org/00582/00802/index.html?lang=en>
45. http://www.de.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management
46. <http://www.kpm.unibe.ch/dateien/5.pdfdatei.pdf>
47. http://www.badac.ch/docs/publications/WP2011/WP_BADAC_0511b.pdf
48. http://www.sgp-ssp.net/cont/fileadmin/pdf/bulletin_sgp-ssp/2008_08/schmidt_npm.pdf
49. http://gazeta.ua/articles/opinions-journal/_ukrajini-var-to-bulo-b-perejnyati-shvejcarsku-model-upravlinnya-bogdan-gavrilishi/399626
50. http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225

Корисні посилання

Урядові структури:

<http://www.admin.ch/>
<http://www.bk.admin.ch/>
<http://www.bk.admin.ch/>
<http://www.edi.admin.ch/>
<http://www.ejpd.admin.ch/>
<http://www.vbs.admin.ch/>

<http://www.efd.admin.ch/>
<http://www.evd.admin.ch/>
<http://www.uvek.admin.ch/>
<http://www.polizei.ch/>
<http://www.fedpol.admin.ch/>

Парламент:

<http://www.parlament.ch/>

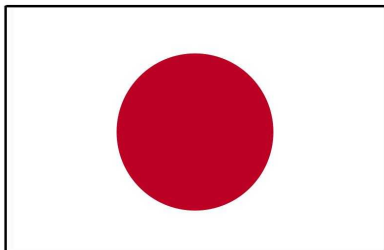
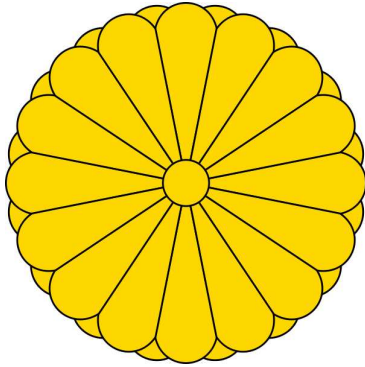
Судові органи влади:

<http://www.bger.ch/>
<http://www.bvger.ch/>

Кантони:

<http://www.schweizerseiten.ch/kantone.htm>
<http://www.ag.ch/>
<http://www.ar.ch/>
<http://www.ai.ch/>
<http://www.bl.ch/>
<http://www.bs.ch/>
<http://www.be.ch/>
<http://www.fr.ch/>
<http://www.ge.ch/>
<http://www.gl.ch/>
<http://www.gr.ch/>
<http://www.jura.ch/>
<http://www.lu.ch/>
<http://www.ne.ch/>
<http://www.ow.ch/>
<http://www.sh.ch/>
<http://www.sz.ch/>
<http://www.sg.ch/>
<http://www.so.ch/>
<http://www3.ti.ch/>
<http://www.tg.ch/>
<http://www.ur.ch/>
<http://www.vd.ch/>
<http://www.vs.ch/>
<http://www.zug.ch/>
<http://www.zh.ch/>

ЯПОНІЯ



1. Загальна характеристика держави
 2. Територіальні рівні державного управління
 3. Функції держави і державне управління
 4. Законодавча влада в системі державного управління
 5. Виконавча влада в системі державного управління
 - 5.1. Глава держави і державне управління
 - 5.2. Уряд і державне управління. Міністерства (відомства)
 6. Судова влада в системі державного управління
 7. Здійснення контролю в системі державного управління
 8. Державна служба
 9. Система професійного навчання державних службовців
 10. Основні тенденції модернізації державного управління
 11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України
- Список використаних джерел
- Список рекомендованих джерел

1. Загальна характеристика держави

Японія - країна-архіпелаг, розташована на чотирьох великих і майже чотирьох тисячах дрібних островах, що витягнулися дугою в 3,5 тис. км з північного сходу на південний захід уздовж східного узбережжя Азії.

Територія - 372 тис. кв км. Населення - 127 млн осіб. Столиця - Токіо.

Найбільші острова - Хонсю, Хокайдо, Кюсю і Сікоку. Береги архіпелагу сильно зрізані й утворюють багато заток і бухт. Територія Японії омивається з півночі Охотським морем, зі сходу і південного сходу - Тихим океаном, із заходу - Японським і Східно-Китайським морями; на півдні архіпелагу острова Хонсю, Сікоку, Кюсю обмежують внутрішнє Японське море (Сето-Найкай).

Омиваючи Японію моря й океани мають для країни велике значення як джерело біологічних, мінеральних і енергетичних ресурсів. Економіко-географічне положення Японії визначається, насамперед, тим, що вона розташована в центрі Азіатсько-Тихоокеанського регіону, що сприяє активній участі країни в міжнародному географічному поділі праці.

На території нинішньої Японії знайдені сліди людини, які відносять до періоду палеоліту. У III-IV ст. до н. е. з південно-східного Китаю прийшли протояпонські племена. У V ст. до н. е. японці запозичили ієрогліфічну писемність, у VI ст. прийняли буддизм. У феодальний період Японія була ізольована від інших країн. Після незавершеної буржуазної революції 1867-1868 рр. країна вступила на шлях швидкого капіталістичного розвитку. На рубежі XIX-XX ст. Японія увійшла в число імперіалістичних держав. У XX ст. Японія брала участь у трьох великих війнах (російсько-японській та двох світових). Після закінчення Другої світової війни були розпущені збройні сили Японії, проведені реформи. У 1947 р. імператор позбувся владних повноважень; зараз Японія є конституційною монархією. Вищий орган державної влади і єдиний орган законодавчої влади - парламент.

Японія входить у першу десятку країн світу за чисельністю населення. Японія стала першою країною Азії, що перейшла від другого до першого типу відтворення населення. Зараз коефіцієнт народжуваності становить 12 проміле, смертності - 8 проміле. Тривалість життя в країні є найвищою у світі (76 років для чоловіків і 82 роки для жінок). Населення відрізняється національною однорідністю, близько 99% становлять японці. З інших народностей значна чисельність корейців і китайців. Найбільш поширеними релігіями є синтоїзм і буддизм. Населення розміщене по площі нерівномірно. Середня щільність - 330 осіб на 1 кв. м, але прибережні райони Тихого океану є одними з найбільш густонаселених у світі. У містах проживає близько 80% жителів, 11 міст є мільонерами. Найбільші міські агломерації Кейхин, Хансин і Тюку зливаються в Токійський мегаполіс (Такайдо) з чисельністю жителів понад 60 млн осіб. Темпи зростання японської економіки були одними з найвищих у другій половині XX ст. У країні значною мірою здійснена якісна перебудова економіки. Японія перебуває на постіндустріальному етапі розвитку, для якого характерна високорозвинена промисловість, але самою зростаючою сферою є невиробничий сектор (сфера послуг, фінанси). Хоча Японія бідна природними ресурсами та імпортує сировину для більшості галузей промисловості, по випуску продукції багатьох галузей вона посідає 1-2 місця у світі. Промисловість в основному концентрується в межах тихоокеанського промислового поясу. Частка Японії у світовому імпорті - близько 1/10. Імпортується в основному сировина і паливо. Частка країни у світовому експорті - також більше 1/10. На промислові товари припадає 98% експорту [1].

Державний прапор Японії засновано 13 серпня 1999 р. Пропорція - 2:3. Прапор Японії (яп. - Хіномару, сонячний прапор) являє собою біле полотно з великим червоним колом у середині, яке уособлює сонце, що сходить. Згідно з легендою, традиція цього прапора бере початок у XIII ст., з часу монгольської навали в Японію. Прапор був запропонований японському імператорові, який вважається нащадком богині Сонця, буддійськими ченцями [2].

Імператорська печатка Японії - символ у вигляді жовтої або помаранчевої 16-пелюсткової хризантеми. Починаючи з періоду Камакура, хризантема вважається емблемою японських імператорів і членів японської імператорської сім'ї. Імператорська печатка іноді використовується як державний герб, хоча офіційного герба країни у Японії не існує. Зображення імператорської

печатки складається з центрального кола, оточеного шістнадцятьма пелюстками, зовні їх оточує другий ряд пелюсток. Як особиста печатка зображення хризантеми вперше було використано імператором Го-Тоба. За часів реставрації Мейдзі, згідно з указом 1871 р., нікому не було дозволено використовувати цю печатку, крім імператора Японії. Після Другої світової війни ця заборона була скасована. У кожного члена імператорської сім'ї була своя модифікована версія імператорської печатки з 14 пелюстками. Святилища синто також використовують імператорську печатку або її частину в зміненому вигляді. Нині символічне зображення хризантеми використовується в приміщеннях парламенту Японії і дипломатичних установах, на атрибутах політиків, а також ставиться на обкладинках японських закордонних паспортів [2].

Національний гімн "Кімігае" був покладений на музику близько ста років тому. Словам же його - понад тисячу років. Вони являють собою молитву щодо тривалого процвітання імператора і миру для країни. Національний прапор і гімн Японії були законодавчо затверджені в серпні 1999 р. [3].

Японія - імперія, конституційна монархія. Політичну структуру японського суспільства утворюють офіційні установи (державні і муніципальні), а також політичні партії та непартійні організації. У системі офіційних установ в Японії нове місце отримав інститут імператора, який не є, за конституцією 1947 р., главою держави, а являє собою лише символ "держави і єдності народу", якому належить суверенна влада. Конституцією на імператора покладено цілу низку функцій, зокрема, скликання парламенту, розпуск палати представників і оголошення загальних парламентських виборів, промульгація поправок до конституції, законів, договорів і урядових указів, призначення прем'єр-міністра та ін. За конституцією, єдиним законодавчим органом є парламент, що складається з палати представників і палати радників. Вищим органом виконавчої влади є кабінет міністрів, очолюваний прем'єр-міністром. Він висувається парламентом з числа депутатів. Японська держава є унітарною, водночас у ній отримали розвиток муніципалітети та муніципальні інститути. Ієрархічна система муніципалітетів будується в дві ланки: верхня - префектури, нижня - міста, селища та сільські громади. У країні - 47 префектур. Офіційна мова - японська [4; 5].

Як і в інших розвинених країнах, у Японії в провідну галузь соціального забезпечення перетворилася пенсійна система, що має велике значення через прискорення процесу "старіння" населення країни. Японія - держава з найнижчим показником дитячої смертності у світі. Рівень безробіття в Японії на сьогодні набагато нижчий, ніж в інших розвинених капіталістичних країнах. Японія - країна високої культури і суцільної грамотності, де навчання й виховання дітей приділяється багато уваги із самого раннього віку. В Японії більше університетів, ніж у всій Західній Європі. Японія здавна дбайливо ставиться до природи. Захоплюватися квітами стало національною традицією. Японці навчилися поважати природу, берегти її, мініатюризувати техніку і технологію і ставитися до них як до засобів, що допомагають вижити. Однією з характерних рис японської моделі економічного розвитку є використання національних традицій і особливостей робочої сили. Очевидно, що міграція робочої сили вкрай незначна. Разом з тим, збільшується кількість старіючого населення. Старіння населення Японії, включаючи його працездатну частину, йде дуже швидко. Японія надає великого значення розвитку відносин із сусідніми азіатськими країнами, особливо з державами - членами АСЕАН, з якими прагне зміцнити як економічні, так і політичні зв'язки [6].

2. Територіальні рівні державного управління

Японія є унітарною державою, водночас у ній отримали широкий розвиток муніципальні інститути. Територія розділена на 47 префектур. "То" (Токіо); "до" (Хоккайдо); "кен" (43 інші префектури). Відмінності полягають в основному у формі правління. Нижчі територіальні одиниці країни утворюють сільські громади "мура", селища "мати", міста "сі". Столиця Японії - Токіо в адміністративному розподілі являє собою 23 самостійних спеціальних райони "токубецу ку", прирівнювані за статусом до міст. Найбільші за чисельністю міста Японії (від 1 до 10 млн жителів) - Токіо, Осака, Йокогама, Кіото, Нагоя, Кобе, Хіросіма, Фукуока [4].

Державно-політичний механізм Японії, що існував аж до капітуляції 1945 р., характеризувався бюрократично-централізованою системою місцевого управління. З набуттям чинності конституції 1947 р. і закону про місцеве самоврядування 1947 р. позначилася тенденція децентралізації місцевого управління. Конституція закріпила принцип "дзіта" (місцевого самоврядування), що склав поряд з принципами народного суверенітету, верховенства парламенту основу післявоєнного державного ладу Японії. Закон про місцеве самоврядування містить понад 300 статей. Поряд з цим законом діють кілька десятків інших нормативних актів - законів, урядових указів, актів різних міністерств і відомств.

В основі функціонування місцевої влади лежить принцип автономії. Принцип місцевої автономії означає автономію адміністративно-територіальної одиниці від держави. Місцева громада самостійно визначає свої цілі та досягає їх шляхом незалежного функціонування своїх органів. Основною рисою місцевої автономії в Японії є те, що головні чиновники обираються шляхом прямого загального голосування. Будучи представниками народу, вони контролюють і спрямовують роботу місцевих державних службовців та здійснюють діяльність, яка покладена на них за законом або за дорученням центрального уряду.

На пост губернатора префектури можуть бути обрані люди, які досягли 30 років і старше. Для кандидатів на посади мерів міст і старост сіл віковий ценз складає не менше 25-ти років. Термін перебування при владі у всіх випадках - чотири роки. Друга характерна риса автономії полягає в тому, що значні владні функції надані місцевим асамблеям, які також обираються шляхом прямого голосування. Кожна префектура, місто або село мають власну, місцеву законодавчу владу. Асамблеї ухвалюють рішення про прийняття та скасування місцевих указів, схвалюють річні бюджети та затверджують остаточні суми витрат і доходів. Ще одна риса автономії: громадянам надані великі права в подачі скарг і апеляцій стосовно місцевих керівних органів. Наприклад, через певні процедури кожна людина або група осіб можуть зажадати скасування указів, розпуску асамблеї або відкликання окремих відповідальних чиновників.

Реальна вага автономії місцевих громад визначається складним механізмом їх взаємодії з центром. Координація діяльності центральних і місцевих органів, а також місцевих органів між собою покладена на створене у 1960 р. Міністерство у справах самоврядування (дзідзісе). В умовах фінансової залежності місцевих органів від центрального уряду чиновники цього міністерства фактично керують діяльністю органів місцевого самоврядування. Відповідно до закону про місцеве самоврядування (ст. 245), керівники центральних міністерств і відомств, у тому числі міністр у справах місцевого самоврядування, наділяються правом надавати "технічне сприяння" місцевим органам і давати їм "поради", організовуючи при цьому всебічну інспекцію місцевих органів. У разі делегування повноважень місцевим органам контроль центра значно підсилюється.

В Японії склалася дволанкова система місцевого самоврядування (префектури та муніципалітети). Префектури та муніципалітети являють собою звичайні органи місцевого самоврядування, поряд з якими можуть створюватися особливі органи місцевого самоврядування - особливі столичні райони, корпорації регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, фінансово-промислові округи. Особливі органи місцевого самоврядування створюються спеціально для вирішення конкретних завдань (наприклад для реалізації спільними зусиллями великомасштабних будівельних проектів і т. д.). Префекторальний рівень іменується "тодофукен" - за назвою чотирьох основних систем місцевого самоврядування цього рівня. Як зазначалося вище, територія Японії розбита на 43 префектури "кен", одну спеціальну міську префектуру "то" (Токіо), дві префектури "фу" (Осака і Кіото) і одну префектуру "до" (Хоккайдо). Відмінностей у правовому статусі цих префектур практично не існує. Термінологічні відмінності пояснюються культурно-історичними причинами, фізико-географічними та соціально-економічними обставинами. Так, наприклад, назва префектури "то" - китайський синонім японського слова "міяко", яким позначається місце, де розташований імператорський палац (саме тому Токійська префектура й одержала найменування "то"). Префектури "кен" називають сільськими префектурами. Поняття сільської префектури на сьогодні є значною мірою умовним, оскільки практично у всіх цих префектурах сільське господарство і рибальство вже не займають домінуючого місця в структурі зайнятості населення. До муніципального рівня відносяться міста ("сі"), селища ("ті" / "мати") і села ("сон" / "мура"). Тому названий базовий рівень системи місцевого самоврядування інакше називають "сітесон".

Усі одиниці місцевого самоврядування муніципального рівня мають однаковий правовий статус, незважаючи на відмінності в їх розмірах. Особливий статус надано так званим спеціальним містам "Сіте тотші", до числа яких урядовими указами віднесено одинадцять міст з населенням понад півмільйона чоловік (Осака, Нагоя, Саппоро, Кіото та ін.) Спочатку ці міста були виведені з-під юрисдикції префектур, на території яких вони існували. Поряд з муніципальними функціями спеціальні міста виконували і низку важливих префекторальних функцій (землеустрій, охорона здоров'я, соціальне забезпечення та ін.) Так тривало до 1956 р., коли в закон про місцеве самоврядування були внесені зміни, фактично зрівняли статус спеціальних і звичайних міст. До спеціальних міст прирівняні особливі столичні райони.

Японське законодавство встановлює чіткі критерії розмежування міської та сільської місцевості. За законом про місцеве самоврядування (ст. 8) для отримання статусу міста населений пункт має відповідати таким вимогам:

- 1) його населення має перевищувати 50 тис. осіб;
- 2) більше 60% житлових будов мають бути розташовані в центральній частині населеного пункту;
- 3) понад 60% населення мають бути зайняті в промисловості й торгівлі або інших галузях, типових для міста;
- 4) населений пункт має володіти міськими спорудами і службами, перелік яких визначається актами органів префектури.

Обсяг компетенції місцевих органів закріплений у конституції і законі про місцеве самоврядування. У Конституції це зроблено в самому загальному вигляді (ст. 94): "Місцеві органи державної влади мають право управляти своїм майном, вести справи і здійснювати адміністративне управління; вони можуть видавати свої постанови в межах закону". Загальний перелік функцій місцевих органів міститься в ст. 2 Закону про місцеве самоврядування і налічує понад 20 напрямів. Органи місцевого самоврядування мають вносити плановий початок у розвиток своїх територій, створювати і підтримувати в належному стані необхідні для життєдіяльності інфраструктури, сприяти місцевому підприємництву, насамперед дрібному і середньому, займатися питаннями початкової та середньої освіти, охорони здоров'я тощо. Функції, що виконуються місцевими органами, можуть бути об'єднані в три основні групи:

- власне місцеві функції;
- "адміністративні повноваження", під якими розуміються функції, що мають місцевий характер, але потребують під час їх виконання державного примусу і санкцій у разі їх порушення з боку громадян;
- функції, що делеговані центральними відомствами.

На 1989 р. перелік справ, що належать до компетенції державних органів, які доручено виконувати губернаторам, містив 126 пунктів, мерам найбільших міст - 28, головам міст, селищ і сіл - 51. Здійснення цих справ має фінансуватися з державного бюджету. Таким чином, губернатори, мери і старости, будучи органами місцевого самоврядування, одночасно виступають і як органи держави. За виконання делегованих функцій глави місцевих адміністрацій відповідальні перед відповідними міністрами кабінету.

Розмежування функцій місцевого самоврядування між префектурами та муніципалітетами в найзагальніших рисах закріплено в ст. 2 закону про місцеве самоврядування. На муніципалітети покладається виконання всіх функцій місцевого самоврядування, крім тих, виконання яких виходить за межі окремих муніципалітетів. Такі функції належать до компетенції префектур. На префектури покладається і координація діяльності муніципалітетів, що знаходяться на їх території. У кожній одиниці адміністративно-територіального поділу безпосередньо виборцями формуються префекторальні (міські, селищні, сільські) збори. Місцеві збори обираються строком на чотири роки. У законі про місцеве самоврядування допускається для селищного та сільського рівня можливість заміни місцевих зборів таким інструментом безпосередньої демократії, як загальні збори (сход) жителів селища або села. Однак на практиці на цьому рівні найчастіше формуються представницькі збори. Конституція (ст. 93) відводить місцевим зборам роль дорадчого органу. Основними повноваженнями таких зібрань є (ст. 96-100 Закону про місцеве самоврядування):

- прийняття нормативних актів;
- затвердження місцевих бюджетів;

- устанавлення місцевих податків, штрафів;
- укладення господарських договорів;
- принципові питання управління муніципальними підприємствами;
- проведення розслідування діяльності місцевих виконавчих органів та ін.

Склад місцевих зборів залежить від чисельності населення: префекторальні збори налічують від 40 до 120 членів, міські збори - від 30 до 100, селищні та сільські - від 12 до 30. Главою місцевої адміністрації в префектурі є губернатор, у містах і селищах - мер, у селах - староста. Усі ці посадові особи обираються безпосередньо населенням, що проживає в даній адміністративно-територіальній одиниці, строком на 4 роки. Голова місцевої адміністрації, крім виконавчо-розпорядчих повноважень, має право вносити на розгляд місцевих зборів проекти рішень загального характеру, накладати відносно вето на рішення зборів (це вето долається, якщо збори вдруге приймають рішення більшістю в 2/3 голосів), достроково розпускати збори.

Він наділяється правом призупиняти або не виконувати дії центральних відомств на своїй території. До інших повноважень голови місцевої адміністрації належать: загальне керівництво і контроль за всіма громадськими організаціями не політичного характеру, що знаходяться на території місцевої громади; призначення частини виконавчого та допоміжного персоналу (віце-губернатора, віце-мера, головного скарбника та ін.).

Місцеві податки становлять близько 35% доходів префектуральних і муніципальних адміністрацій. Оскільки цього недостатньо для виконання їхніх функцій, держава надає їм фінансову допомогу, зокрема у формі перерозподілу доходів від загальнодержавних податків і прийняття на себе витрат по дорученим роботам. Фінансові вливання держави залежать від кількості населення, економічного розвитку кожної з префектур і муніципалітетів [3; 7-10].

Адміністративно-територіальний поділ Японії зображено на рис. 2.1 та деталізовано в табл. 2.1.

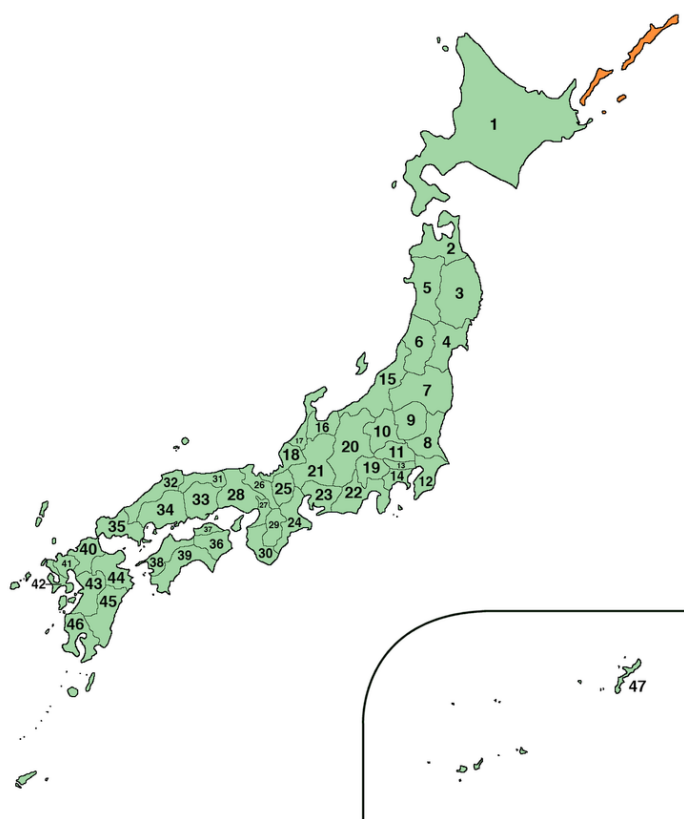


Рис. 2.1. Адміністративний поділ Японії за префектурами*

Таблиця 2.1

Розподіл префектур та їх адміністративних центрів за регіонами

№	Префектура	Адміністративний центр	№	Префектура	Адміністративний центр	№	Префектура	Адміністративний центр
1	Хоккайдо	Саппоро	16	Тояма	Тояма	32	Сімане	Мацуе
Регіон Тохоку			17	Ісікава	Канадзава	33	Окаяма	Окаяма
2	Аоморі	Аоморі	18	Фукуї	Фукуї	34	Хіросіма	Хіросіма
3	Івате	Моріюка	19	Яманасі	Кофу	35	Ямагуті	Ямагуті
4	Міягі	Сендай	20	Нагано	Нагано	Регіон Сікоку		
5	Акіта	Акіта	21	Гіфу	Гіфу	36	Токусіма	Токусіма
6	Ямагата	Ямагата	22	Сідзуока	Сідзуока	37	Кагава	Такамацу
7	Фукусіма	Фукусіма	23	Айті	Нагоя	38	Ехіме	Мацуяма
Регіон Канто			Регіон Кансай			39	Коті	Коті
8	Ібаракі	Міто	24	Міе	Цу	Регіон Кюсю і Окінава		
9	Тотігі	Уцуномія	25	Сіга	Оцу	40	Фукуока	Фукуока
10	Гумма	Маебасі	26	Кіото	Кіото	41	Сага	Сага
11	Сайтама	Сайтама	27	Осака	Осака	42	Нагасакі	Нагасакі
12	Тіба	Тіба	28	Хего	Кобе	43	Кумamoto	Кумamoto
13	Токіо	місто Токіо	29	Нара	Нара	44	Оіта	Оіта
14	Канагава		30	Вакаяма	Вакаяма	45	Міядзакі	Міядзакі
Регіон Тюбу			Регіон Тюгоку			46	Кагосіма	Кагосіма
15	Ніїгата	Ніїгата	31	Тотторі	Тотторі	47	Окінава	Наха

* Номери префектур, що зазначені на рис. 2.1, збігаються з порядковими номерами табл. 2.1.

Між Японією і Росією існує нерегульована територіальна суперечка про належність південних Курильських островів, які перейшли під контроль радянських військ в останні дні Другої світової війни і включених у 1946 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР до складу Хабаровського краю РРФСР разом з іншими Курильськими островами і Південним Сахаліном. Належність островів Ітуруп, Кунашир, Шикотан і групи островів Хабомаї оспорується Японією. У Росії спірні території входять до складу Курильського і Південно-Курильського міських округів Сахалінської області, в Японії включаються до складу повітів Еторофу, Сікотан, Кунасірі і Хабомаї округу Немуро префектури Хоккайдо. Також Японія оспорує належність островів Лианкур, контрольованих Республікою Кореєю. Належність островів Сенкаку, які перебувають під контролем Японії, оспорується Китайською Народною Республікою [8].

3. Функції держави і державне управління

Як зазначалося у розділі про загальну характеристику держави, Японія - конституційна монархія. У 1890 р. був сформований парламент, що зробило Японію першою парламентською країною Азії. У ті часи верхня палата (Палата перів) складалася з представників привілейованих класів, і країна залишалася абсолютною монархією. Уся повнота державної влади була зосереджена в руках імператора. Тільки в листопаді 1946 р., коли була оприлюднена сучасна Конституція (набула чинності в 1947 р.), верховна влада перейшла в руки народу і була прийнята демократична система правління. Сьогодні імператор є лише символом держави, водночас як парламент - верховним органом державної влади. Сучасна державна система побудована на розділенні функцій трьох гілок влади - законодавчої, виконавчої і судової, які врівноважують та контролюють одна одну. Вищими органами трьох гілок є, відповідно, Національний парламент (складається з Палати представників і Палати радників), Кабінет міністрів і Верховний суд. Баланс між ними забезпечується тим, що Палата представників може, приміром, висловити недовіру Кабінету, водночас як прем'єр-міністр має право розпустити парламент [3; 11].

Японські методи управління в корені відмінні від європейських і американських. Це не означає, що японці управляють більш ефективно. Швидше можна сказати, що основні принципи японського і європейського менеджменту лежать у різних площинах, маючи дуже небагато точок перетину. Чим відрізняється японський метод керування від методів, використовуваних у більшості країн Європи та Америки? Насамперед своєю спрямованістю: основним предметом управління в Японії є трудові ресурси. Мета, яку ставить перед собою японський керуючий - підвищити ефективність роботи підприємства в основному за рахунок підвищення продуктивності праці працівників. Тим часом у європейському й американському менеджменті основною метою є максималізація прибутку, тобто отримання найбільшої вигоди з найменшими зусиллями. Очевидна різниця в акцентах. На думку японського фахівця з менеджменту Хідекі Йосіхара, є шість характерних ознак японського управління.

1. Гарантія зайнятості й створення почуття спільності

Такі гарантії ведуть до стабільності трудових ресурсів і зменшують плинність кадрів. Стабільність слугує стимулом для робітників та службовців, вона зміцнює почуття корпоративної спільності, гармонізує відносини співробітників з керівництвом. Звільнившись від гнітючої загрози звільнення і маючи реальну можливість для просування по вертикалі, робітники отримують мотивацію для зміцнення почуття спільності з компанією. Стабільність так само сприяє поліпшенню відносин між керівництвом і рядовими працівниками, що, на думку японців, конче необхідно для поліпшення діяльності компанії. Стабільність дає можливість кількісного збільшення управлінських ресурсів, з одного боку, і свідомого напрямку вектора їх активності на цілі більш значущі, ніж підтримка дисципліни, з другого.

Гарантія зайнятості в Японії забезпечує система довічного найму - явище унікальне і багате в чому незрозуміле для європейців.

2. Гласність і цінності корпорації

Коли всі рівні управління і виконавці починають користуватися загальною базою інформації про політику і діяльність фірми, розвивається атмосфера участі й загальної відповідальності, що покращує взаємодію і підвищує продуктивність. У цьому відношенні зустрічі і наради, у яких беруть участь інженери і працівники адміністрації, дають суттєві результати. Японська

система управління намагається також створити загальну для всіх співробітників фірми базу розуміння корпоративних цінностей, таких, як пріоритет якісного обслуговування, послуги для споживача, співпраця працівників з адміністрацією, співпраця і взаємодія відділів. Керівництво прагне постійно прищеплювати і підтримувати корпоративні цінності на всіх рівнях.

3. Управління, засноване на інформації

Збору даних і їх систематичному використанню для підвищення економічної ефективності виробництва і якісних характеристик продукції надається особливе значення.

4. Управління, орієнтоване на якість

Президенти фірм і керуючі компаній на японських підприємствах найчастіше говорять про необхідність контролю якості. Під час управління виробничим процесом їх головна турбота - отримання точних даних про якість. Особиста гордість керівника полягає в закріпленні зусиль з контролю за якістю і, в підсумку - у роботі дорученої йому ділянки виробництва з найвищою якістю.

5. Постійна присутність керівництва на виробництві

Щоб швидко справитися зі складнощами і для сприяння розв'язанню проблем у міру їх виникнення, японці найчастіше розміщують керуючий персонал прямо у виробничих приміщеннях. З метою розв'язання кожної проблеми вносяться невеликі нововведення. В Японії для сприяння додатковим нововведенням широко використовується система новаторських пропозицій і гуртки якості.

6. Підтримання чистоти і порядку

Одним з істотних факторів високої якості японських товарів є чистота і порядок на виробництві. Керівники японських підприємств намагаються встановити такий порядок, який може забезпечити гарантію якості продукції і здатний підвищити продуктивність завдяки чистоті й порядку.

У цілому японське управління відрізняє наголос на поліпшення людських відносин: узгодженість, групову орієнтацію, моральні якості службовців, стабільність зайнятості й гармонізацію стосунків між працівниками і керівниками.

Філософія японського управління

Сучасні методи управління склалися в Японії в умовах післявоєнної розрухи, яка поставила перед керівниками завдання відновлення соціального, політичного та економічного життя.

Під впливом американської окупаційної адміністрації майбутні японські менеджери ознайомилися з американською ідеологією і методами управління бізнесом. Саме в цей період лідери японського бізнесу почали осягати соціальну відповідальність за наслідки своєї діяльності.

Керівники японських підприємств здійснювали свої завдання, спершу застосовуючи традиційні методи управління до нових умов, а потім за допомогою засвоєних ними теорій та методів американського управління. Вони намагалися не тільки творчо застосувати передвоєнний досвід до нових умов, а сприйняти нові ідеї і таким чином знайти новий, японський шлях розвитку.

У результаті основні риси японської системи управління визначає низка концепцій, відсутніх в американській моделі. Найважливішими з них є система довічного найму і процес колективного прийняття рішень.

Японське суспільство загалом однорідне і пронизане духом колективізму. Японці завжди мислять від імені груп. Особистість усвідомлює себе насамперед як члена групи, а свою індивідуальність - як індивідуальність частини цілого. Керівний принцип японського менеджменту ґрунтується на тому, згідно з дослідженнями Е. Майо про групову діяльність, що рішення приймається групою.

Іншою важливою особливістю японського управління є концепція безперервного навчання. Японці впевнені, що безперервне навчання приводить до постійного вдосконалення майстерності. Кожна людина шляхом безперервного навчання може поліпшити виконання своєї роботи. Це, з одного боку, приводить до саморозвитку, а досягнуті результати приносять моральне задоволення. З другого боку, метою навчання є підготовка до більш відповідальної роботи і просування по службі. Але, на відміну від західного підходу до управління, японці надають особливого значення обов'язку в удосконалюванні майстерності без очікування будь-якої матеріальної вигоди. Японці переконані, що поліпшення майстерності саме по собі може при-

носити людині величезне задоволення. Японці сприйнятливі до нових ідей. Вони люблять вчитися на чужих помилках і отримувати вигоду з чужого досвіду. Вони уважно спостерігають за подіями у світі й систематично поповнюють інформацію з-за кордону. Вони запозичують і швидко засвоюють нові технологічні методи і процеси.

Японські робітники не чинять опору впровадженню нововведень технічного прогресу. Інновація - основа економічного зростання, і японці їй щиро віддані.

Описані вище уявлення важливі для підготовки змін до японської стратегії управління і стилів керівництва, а також для структурної перебудови окремих підприємств і економічної системи в цілому. Стрижнем нових концепцій стало визнання соціальної відповідальності, що лежить на керівниках.

Довічний найм - це юридичне право. Його твердження - данина традиції, можливо, має початок в первісній общині і отримала закінчену форму в японському феодальному суспільстві. Фірма морально зобов'язана піклуватися про свого працівника аж до виходу на пенсію. Штат комплектується на основі особистих якостей, біографічних даних і характеру. Лояльність цінується більше, ніж компетентність. До кожного робочого ставляться як до члена сім'ї. Точно також, якщо виникають фінансові труднощі, всі достойно переносять скорочення доходів.

За таких обставин менеджмент персоналом особливо важливий. Японські менеджери вірять, що люди - це найбільше надбання. Під час відбору претендентів для менеджменту вищого рівня найбільше цінується здатність керувати людьми.

Японці володіють певними якостями, які незамінні в менеджменті промисловістю. Один експерт сказав: "В Японії кожен існує не як індивідуум, а виключно як член великої групи". Особистість ототожнює себе з групою. Її прагнення - це прагнення групи; людина пишається роботою цієї групи. Він повністю усвідомлює, що є членом команди, і не прагне до особистого авторитету. Його завжди цікавить успіх команди. Усе це посилює координацію в організації виробництва, а конфліктні ситуації зводяться до мінімуму.

Оскільки фірма має функціонувати як одна згуртована команда, то найбільше цінуються такі якості, як взаємна довіра, співпраця, гармонія і повна підтримка у вирішенні завдань, що стоять перед групою. Індивідуальна відповідальність і індивідуальне виконання роботи свідомо затушовуються. Метою є поліпшення роботи групи і посилення групової солідарності.

Група відповідає за успіх справи так само, як і за невдачі. Тому окремих працівників рідко дорікають за невдачі, особливо якщо це творчі невдачі або пов'язані з ризикованим підприємством. В японських фірмах рішення приймається групою. Підлеглі формулюють свої пропозиції і передають їх зацікавленим особам. Після того як груповим обговоренням поставлені загальні завдання, кожен працівник визначає свої власні й приступає до їх виконання. Якщо буде помічено, що підлеглий не в змозі контролювати ситуацію, менеджер середньої ланки втрутиться і буде особисто здійснювати керівництво. Таке ставлення вселяє впевненість, що особисті невдачі та помилки, у принципі, не біда, старший завжди допоможе вийти зі складного становища. Таким чином, акцент робиться не на запобігання невдач, а на досягнення позитивного результату. Це вимагає взаєморозуміння.

Людина потребує самоповаги: вона привчається нести відповідальність і вдосконалювати свої знання і майстерність. У цьому разі, як вважають японці, у неї довге творче життя. Спрямованість зусиль на вирішення завдань фірми веде до її власного розвитку і прогресу фірми. Менеджери в Японії постійно роз'яснюють цілі й політику компанії своїм працівникам, які можуть вільно висловлювати свою думку з цього приводу. Працівники мають вільний доступ до адміністрації. Успіх фірми - це і їхній успіх.

Японія - маленька країна. Щільність населення висока. Ресурси обмежені. Природні катаклізми викликають почуття небезпеки. Тому в японців гостре відчуття необхідності національної єдності. Вони повною мірою усвідомлюють, що їх виживання залежить від єдності та соціальної згуртованості.

Японці працюють групою більш ефективно, ніж європейці, особливо коли перед ними поставлено складне завдання. Навіть прийняття рішень здійснюється в Японії шляхом групового консенсусу.

Можна сказати, що Японія - країна парадоксів. Тут відкидають особистість як окремого індивідуума, але виявляють повагу до думки кожного.

Японець дисциплінований, мислить інтересами групи і здатний на екстраординарні зусилля для досягнення загального блага. Японці - цілеспрямовані люди. Вони хочуть удосконалити себе до безкінечності. Вони готові наполегливо працювати заради цієї мети. Це прагнення до досконалості дуже допомогло японському менеджменту в інтеграції європейського досвіду управління в традиційну японську культуру [12-15].

4. Законодавча влада в системі державного управління

Конституція Японії вступила в дію 3 травня 1947 р., наслідуючи деякі позиції Конституції Мейдзі, мала принципово новий характер, який визначався ситуацією, що склалася в країні. Зазнавши поразки у Другій світовій війні, окупована американськими військами, Японія змушена була прийняти вимоги союзників по демократизації політичної системи. Найважливішими положеннями нового Основного закону стали визнання суверенітету народу, основних прав людини, принципів поділу влади та місцевого самоврядування. Японія, таким чином, отримала юридичну базу для розвитку як країни з парламентською демократією. Нове визначення отримала роль імператора, який втратив необмежені повноваження і став "символом держави".

Примітно, що текст післявоєнної конституції був підготовлений американськими юристами зі штабу окупаційних військ (хоча і з урахуванням думки японських правознавців і політиків). Це зумовило появу час від часу в політичних колах країни вимог переглянути конституцію і надати їй "суто національний" характер. Структурно конституція складається з 11 глав і 103 статей, які послідовно регулюють: статус імператора; відмову від війни; права і обов'язки народу; діяльність парламенту, кабінету і судової влади; державні фінанси; місцеве самоврядування; процедуру зміни Конституції. Нова конституція відрізнялася від конституції Мейдзі за кількома важливими аспектами. Ця конституція була найдемократичнішою з усіх післявоєнних; вона вперше у світі закріпила соціально-економічні права поряд з особистими і політичними.

У конституції були прописані положення про мир, зокрема у ст. 9: "Японія навечно відмовляється від війни як суверенного права народу і всі міжнародні спори буде вирішувати тільки мирним шляхом". Ця стаття має дуже серйозні правові наслідки. Відповідно до неї Японія не може витрачати на потреби оборони більше 1% від ВВП. Фактично сьогодні Японія витрачає лише 0,3%. Також Японія не має права утримувати регулярні збройні сили, а тільки право утримувати війська самооборони (їх чисельність всього 240 тис. осіб). Всі 240 тис. - це одні офіцери, а якщо армія кадрова, то протягом місяця її можна збільшити до мільйона, тому підготовка солдат не вимагає багато часу. Армія завжди стабільна, якщо один генерал іде, інший займає його місце. На підставі ст. 9 Японія не може посилати війська самооборони за кордон, тобто вона не може брати участь навіть у миротворчих діях, які проводяться під егідою ООН і Ради безпеки.

Конституція різко обмежує повноваження монарха. Це самий "слабкий" монарх (за повноваженнями) серед всіх інших монархів світу. Повноваження неможливо порівняти навіть з повноваженнями королів Данії, Голландії і Великобританії.

Японська конституція передбачає унікальну систему судів. Крім того, конституцію практично неможливо змінити - механізм внесення змін настільки жорсткий, що в неї не внесено жодної поправки. За поправку має проголосувати 2/3 депутатів обох палат від облікового складу, потім поправка виноситься на всенародний референдум, або поправку більшістю (2/3) голосів має підтвердити парламент нового скликання. Це мудре правило спрямоване на те, щоб депутати нині діючого складу не підготували поправку для себе.

Важливим фактором в установі нового конституційного порядку в Японії стало визнання нової ролі особистості як активного носія прав і свобод. Після капітуляції в 1945 р. в Японії склалася система цінностей, яка об'єднала її власні традиції із західною концепцією цивільних прав та свобод, причому у сфері прав людини японська концепція запозичена із західноєвропейської теорії природного права. Усі державні інститути і закони ґрунтуються на ідеї гідності

й цінності людської особистості. Однак у конституції підкреслюється, що: "... Народ повинен утримуватися від яких би то не було зловживань свободами і правами і несе постійну відповідальність за використання їх в інтересах суспільного добробуту" (ст. 12).

Конституція 1947 р. гарантує "непорушність і вічність" основних прав громадян (ст. 11 і 97). Основні права і свободи громадян розглядаються як абсолютні й притаманні людині від народження, які не можуть порушуватися навіть шляхом видання парламентом відповідного закону. Конституція встановила, що "всі люди повинні поважатися як особистості" (ст. 13), вони "рівні перед законом і не можуть піддаватися дискримінації в політичних, економічних та соціальних відносинах за ознаками раси, статі, соціального стану, а також походження". Особливо обмовляється рівність чоловіків і жінок, у тому числі і рівність при заміщенні державних посад (ст. 44). В японській конституції знайшли своє відображення всі три нові групи прав, свобод і обов'язків громадян: особисті (громадянські), політичні та економічні, соціальні культурні.

Особисті права і свободи надають конституційний захист приватного життя громадян, свободу людини від неправомірного втручання держави. Право на "життя, свободу і прагнення до щастя" закріплює ст. 13. Конституційне право на життя розкривається в ст. 36, яка забороняє застосування катувань та жорстоких покарань, і в ст. 31, яка говорить, що: "Ніхто не може бути позбавлений життя чи свободи або бути підданий якому або покаранню інакше як відповідно до процедури, установленої законом". Право на життя включає в себе право на безпеку і право на здорове навколишнє середовище, які належать до так званих "нових прав". Право на свободу думки і совісті (ст. 19) відображає особисті права в духовній сфері та передбачає свободу від ідеологічного контролю. Японія є світською державою, оскільки конституція визнає свободу релігії і, крім того, "держави та її органи повинні утримуватися від проведення релігійного навчання і будь-якої релігійної діяльності" (ст. 20).

Конституція закріплює недоторканність житла, таємницю приватного життя і комунікації (ст. 35). У ст. 22 передбачено свободу пересування і поселення. Конституція в достатньо широкому обсязі встановлює кримінально-правові й процесуальні гарантії особистих прав і свобод.

За американським зразком, Конституція проголосила принцип "привілею проти самозвинувачення": "Ніхто не може бути примушений давати показання проти самого себе. Визнання, зроблене з примусу, під тортурами або під загрозою, або після невинувато тривалого арешту чи тримання під вартою, не може розглядатися як доказ. Ніхто не може бути засуджений або підданий покаранню у разі, коли єдиним доказом проти нього є його власне визнання". Ніхто не може бути заарештований без належних підстав (ст. 34). Арешт може проводитися тільки за наявності наказу компетентного працівника органів юстиції (ст. 39 забороняє притягнення до відповідальності вдруге за одне і те ж діяння). Право на неупереджений суд, відкритий розгляд і на захист у судовому процесі сформульовано в ст. 37 конституції.

Політичні права пов'язані з участю в політичному житті держави і управлінням державними справами. Японська конституція надає громадянам виборче право (ст. 15, 44 і 93) і право подання "мирних петицій", причому в Основному законі визначене коло, до якого належать: відшкодування шкоди, зміщення публічних посадових осіб, введення, скасування, виправлення законів, указів або розпоряджень. До політичних свобод відносять свободу зборів і об'єднань, а також свободу слова, друку і всіх інших форм вираження думок (ст. 21).

Розуміння соціально-економічних прав і свобод тісно пов'язане з концепцією соціальної держави, ядром якої є принцип відповідальності держави за забезпечення розвитку суспільного добробуту, соціального забезпечення та народного здоров'я. Ці ідеї знайшли відображення в ст. 25 японської конституції. Найважливішим елементом правового статусу індивіда є приватна власність, яка включає право володіти, користуватися, розпоряджатися майном, успадковувати доходи. Право приватної власності визнається в Японії як соціально зумовлене, тобто воно не має суперечити суспільному добробуту (ст. 29).

Конституція також передбачає право на працю (ст. 27), заборону примусової праці (ст. 18), право на підтримку мінімального рівня здорового та культурного життя (ст. 25), право на освіту, зокрема обов'язкову безкоштовну (ст. 26), свободу наукової діяльності (ст. 23).

Конституційні обов'язки перебувають у тісному зв'язку з конституційними правами і свободами. Конституція Японії зобов'язує своїх громадян сплачувати податки (ст. 30), трудитися

(ст. 27), забезпечувати отримання обов'язкової освіти дітьми, які перебувають під опікою (ст. 26). У ст. 12 записано, що права і свободи, які гарантуються народу Конституцією, мають підтримуватися постійними зусиллями народу.

Конституція Японії містить і гарантії додержання основних прав і свобод. Основою юридичної гарантії є контроль за конституційністю нормативних актів і відповідальність за порушення конституційних прав і свобод, здійснювані судовою владою [11; 16].

Парламент (Коккай) - найвищий орган державної влади в Японії і єдиний в державі законодавчий орган, який 29 листопада 1990 р. відзначив 100-літню річницю перших виборів. Парламент складається з Палати представників (500 місць) і Палати радників (252 місця). Члени Палати представників обираються на чотири роки, проте цей строк може бути перерваний до закінчення чотирьох років, якщо палата розпускається; 300 членів палати обираються в одномандатних округах, решта - за пропорційною системою, партійними списками. Члени Палати радників обираються на 6 років. Половина палати переобирається кожні три роки; 100 її членів обираються від так званих загальнонаціональних округів за допомогою пропорційного представництва, що означає обрання від країни в цілому. Решта - 152 члени - обираються по 47 префектурах.

Сесії Палати представників і Палати радників можуть бути черговими, надзвичайними або спеціальними. Чергові сесії парламенту скликаються раз на рік, у січні, і тривають 150 днів. Найважливішим законопроектом, що подається на розгляд чергової сесії, є державний бюджет на наступний фінансовий рік. Палаті представників належить право першою розглядати законопроект про бюджет, підготовлений і представлений парламенту кабінетом міністрів. У нижньої палати є перевага перед верхньою палатою в питаннях призначення нового прем'єр-міністра і обговоренні міжнародних договорів. Палата представників має право висловлювати кабінету міністрів недовіру або довіру. Це є одним з найважливіших прав нижньої палати в парламентській політиці. Палата радників не наділена правовими повноваженнями приймати вотум недовіри.

На голів обох палат та їх заступників покладено обов'язок підтримувати порядок у відповідних палатах і спостерігати за виконанням порядку денного. Щоб забезпечити свою неупередженість у ході засідання парламенту, вищезгадані чотири особи зазвичай припиняють відносини зі своїми партіями. Палата радників може тимчасово виконувати функції Палати представників, якщо кабінет міністрів скликає надзвичайну сесію верхньої палати в той час, коли нижня розпущена.

Конституція передбачає два способи прийняття закону. Перший - схвалення проекту закону обома палатами. Другий - повторне схвалення Палатою представників (не менше, ніж 2/3 присутніх членів) законопроекту, відхиленого Палатою радників. Останнє слово залишається за Палатою представників і при вирішенні питань про бюджет, і при укладенні міжнародних договорів, і при призначенні прем'єр-міністрів. Крім перерахованих вище, до найбільш важливих повноважень парламенту належить контроль над діяльністю виконавчої влади, який здійснюється, як правило, у формі інтерпеляції і парламентських розслідувань. Японські громадяни, які досягли 25-ти років, можуть бути обрані в Палату представників, а які досягли 30-ти років, - у Палату радників. В Японії існує загальне виборче право, і всі чоловіки і жінки, які досягли 20-ти років, можуть брати участь у виборах [17].

До початку ХХІ ст. у політичному житті Японії помітну роль відігравали шість великих політичних партій: Ліберально-демократична партія, Демократична партія, Комейто, Ліберальна партія, Комуністична партія Японії і Соціал-демократична партія.

Ліберально-демократична партія утворена 15 листопада 1955 р. шляхом злиття двох буржуазних партій - Ліберальної і Демократичної. Із часу створення і до 1993 р. ця партія формувала однопартійний уряд. ЛДП проголосила себе "народною партією", що ґрунтується на "ідеалі демократії" і яка прагне до "стабілізації життя народу", "побудови держави добробуту". Успішний розвиток економіки, підйом завдяки цьому рівня життя японців стали головними чинниками, що забезпечили ліберал-демократам підтримку виборців, достатню для формування ними однопартійного уряду. Однак стурбованість японської громадськості явищами корупції, породжуваними тісними зв'язками політиків ЛДП, бюрократії і фінансового капіталу в умовах незмінюваність влади призвели до втрати у 1993 р. "монопольного права" ЛДП на формування

уряду. У 1999 р. ЛДП мала в парламенті 266 депутатів у Палаті представників і 105 - у Палаті радників. Число членів ЛДП непостійне - близько 2 млн. Партія організована переважно за територіальним принципом, максимально наближеним до завдань ведення кампаній з виборів до парламенту і органів місцевого самоврядування, але має відділення і за місцем роботи членів партії.

Вищий орган партії - щорічний з'їзд. Депутати парламенту всередині партії користуються привілейованим становищем, рішення їх загальних зборів прирівнюється до рішення з'їзду.

Соціал-демократична партія Японії створена в 1945 р. На партійному з'їзді в лютому 1991 р. відмовилася від колишньої назви соціалістичної партії Японії, прийняла низку поправок правореформістського характеру до партійної програми (прийнята в 1986 р. під назвою "Нова декларація"). Соціальну базу партії складають робітники, частина селян, рибалки, середні та дрібні підприємці, частина інтелігенції. Основною опорою партії є профспілки. Для СДПЯ характерна різноманітність поглядів її членів, тому для прийняття рішення потрібне досягнення компромісу між ними. Партія налічує близько 70 тис. членів.

Партія "сакігаке" (Провісник) - невелике неоконсервативне угруповання, що вийшло з ЛДП у червні 1993 р. в результаті внутрішньофракційної боротьби за владу. Самостійної сили не представляє, принциповими програмними положеннями від ЛДП не відрізняється (вийшла з ЛДП під гаслом показної боротьби з корупцією і підвищеного націоналізму). У результаті цього широкою підтримкою виборців не користується.

Комуністична партія Японії була створена в підпіллі в 1922 р.; до 1945 р. діяла нелегально. Зараз її чисельність перевищує 400 тис. членів, має низові організації у всіх префектурах країни. Особливо сильним її вплив у великих промислових центрах. Вищий орган КПЯ - з'їзд, який скликається раз в 2-3 роки.

Партія має розгалужену мережу партійних осередків. Максимальний вплив мала в другій половині 1980-х рр. (На муніципальних виборах 1987 р. мала найбільше за всю свою історію число депутатів-комуністів - 3953 людини, в обох палатах парламенту мала по 30 депутатів). Подібний вплив і чисельність не типові для компартій інших держав. Правда, КПЯ не буде своєю діяльністю на основі марксизму-ленінізму. З іншими компартіями її пов'язує лише назва і деякі пункти програми. Не випадково колишня КПРС мала більш тісні й часті контакти з керівництвом СПЯ, ніж з КПЯ. Останнім часом через низку об'єктивних і суб'єктивних обставин діяльність КПЯ стикається із збільшеними труднощами.

Демократична партія Японії (ДПЯ) створена у вересні 1996 р. колишніми членами соціал-демократичної партії Японії (СДПЯ) і нової партії "Сакігако". Об'єднує молодих політиків ліберального спрямування. З розпадом у грудні 1997 р. Партії нових рубежів (Сінсінто), яка до цього вважалася головною опозиційною структурою, ДПЯ стала претендувати на роль основного консолідатора опозиційних угруповань центристської орієнтації. У січні 1998 р. ДПЯ згуртувала навколо себе низку невеликих партій і парламентських груп, що призвело до утворення опозиційного парламентського блоку.

У цілому для партійної системи Японії характерне довготривале перебування при владі ліберал-демократів, які отримують підтримку близько половини електорату. Традиційний поділ опозиційних партій на партії робітничого класу (соціалісти і комуністи) і партії середнього шляху (Комейто, ПДС, СДС) заснований скоріше на ідеологічних і стратегічних розбіжностях, ніж на розходженнях у соціальній базі. Серед опозиційних партій постійно існують ідеї створення коаліції для висунення альтернативи ЛДП, однак вони не отримують практичного втілення. Для деяких партій типова відсутність внутрішньої монолітності; навпаки, у них чітко виділяються фракції або окремі, порівняно відособлені угруповання [18].

В Японії використовується змішана виборча система. Згідно зі ст. 15 Конституції "народ володіє невід'ємним правом обирати публічних посадових осіб і усувати їх від посади", при цьому "гарантується загальне виборче право для повнолітніх і таємниця голосування". Конституція закріплює також інші принципи виборів: недопущення дискримінації на основі раси, релігії, статі, соціального стану та походження, освіти, майнового стану або доходів (ст. 44); усі важливі питання, що стосуються виборів, визначаються тільки законом. Відповідно до закону активним виборчим правом володіють японці, які досягли двадцятирічного віку, прожили у

виборчому окрузі не менше трьох місяців і внесені до списку виборців (списки щороку оновлюються до 15 вересня).

Як зазначалося вище, право бути обраною до Палати представників людина має після досягнення нею 25-ти років, а в Палату радників - 30-річного віку. Кандидати в члени Палати представників мають внести виборчу заставу у розмірі 3 млн єн. Застава не повертається, якщо кандидат не набрав п'ятої частини голосів від квоти у даному окрузі, що визначається діленням дійсних в окрузі голосів на число належних у ньому місць. Кандидати в Палату радників мають внести 2 млн єн; сума подвоюється, якщо кандидати висунуті списком. У деяких випадках можливе повернення виборчої застави; так незалежний кандидат, щоб отримати свою заставу назад, повинен зібрати восьму частину голосів від квоти, яка визначається таким же чином, як і квота під час виборів у нижню палату. Палата представників обирається на 4 роки в кількості 512 осіб. Нині кількість членів цієї палати зменшено до 500. Верхня палата - Палата радників обирається в кількості 252 депутатів строком на 6 років, причому через кожних три роки 1/2 складу радників переобирається. Сто п'ятдесят два радники обираються від округів на базі префектур і в столиці за тією ж системою, що і депутати Палати представників. Решта 100 радників обираються за системою пропорційного представництва. Інакше кажучи, вся Палата представників і велика частина Палати радників формуються за так званою системою "єдиного непередаваного голосу", зобов'язує політичні партії бути дуже уважними до чисельності висунутих в округах кандидатів.

На відміну від країн Західної Європи, в Японії заборонені деякі види агітації та агітаційних матеріалів (зокрема, заборонений обхід будинків виборців та агітація на дому, агітація проти інших кандидатів); кандидат може використовувати телебачення в ході передвиборної боротьби лише протягом 3-х хвилин. Типовим є використання у передвиборній боротьбі (триває зазвичай один місяць) агітаційних автобусів, обладнаних звукопідсилюючою апаратурою; щоденні 8-годинні поїздки, 5-6 виступів у різних містах з даху автобуса, прес-конференції, тисячі рукописок з виборцями.

Вибори в місцеві органи влади і управління проводяться майже в тому ж порядку. Вони обираються строком на чотири роки. Губернатором префектури може бути обрана особа, яка проживає в цій місцевості і досягла віку не менше 30-ти років; мером, старостою - 35-ти років [19].

Парламентські вибори в Японії були проведені 30 серпня 2009 р. Обиралися депутати на 480 місць Палати представників Японії, нижньої палати Парламенту Японії. На виборах опозиційна Демократична партія Японії (ДПЯ) перемогла правлячу коаліцію, що складалася з Ліберально-демократичної партії (ЛДП) і партії Комейто. Демократична партія зайняла більшість місць - 308, проти 119 у Ліберально-демократичної партії. Ці вибори стали найсерйознішою поразкою для правлячої партії в сучасній японській історії. За їх результатами вперше із часу утворення Ліберально-демократичної партії вона не має навіть відносної більшості в Парламенті.

Слід також зазначити, що 11 липня 2010 р. відбулися ще одні парламентські вибори. Обиралися депутати до Палати радників - верхньої палати японського Парламенту. На виборах був переобраний 121 депутат з 242. Друга половина депутатів буде переобрана в 2013 р. Вибори пройшли за змішаною виборчою системою - 48 депутатів були обрані за пропорційною системою, 73 - за мажоритарною. До виборів правляча Демократична партія Японії мала найбільшу фракцію в Палаті радників (109 місць); правляча раніше протягом десятків років Ліберально-демократична партія Японії мала до часу виборів 83 місця [18].

Процедура законотворчості є такою. Законодавча ініціатива є прерогативою парламенту; правом вносити і приймати законопроекти володіє тільки він. Щодо внесення законопроектів, депутати верхньої і нижньої палати мають рівні права, у тому числі й в законопроектах, що стосуються фінансів та бюджету. Депутат, який виступає із законодавчою ініціативою, має написати спеціальну записку-обґрунтування голові Палати, якій він належить. Прем'єр-міністр виступає із законодавчою ініціативою лише за допомогою членів кабінету, які є депутатами парламенту.

Законопроекти з фінансових і деяких інших особливих питань спочатку подаються у верхню палату. Комітет, постійний або спеціальний, також може розробляти та подавати на розгляд законопроекти за своїм профілем. Біллі можуть бути представлені в будь-який час у період

сесії. Ініціюючи білль, член парламенту повинен заручитися підтримкою не менше, ніж 20-ти колег в Палаті представників і не менше 10-ти в Палаті радників (у разі "фінансового" білля - 50 і 20 депутатів в обох палатах відповідно). Після представлення законопроекту в Палаті представників спікер направляє його до відповідного профільного комітету. Більшість законопроектів потрапляють в комітети, минаючи першу стадію загального обговорення. Доля багатьох з них вирішується саме в комітеті, який вносить поправки, або відкладає розгляд, або взагалі відхиляє законопроект, виносячи висновок про відсутність необхідності його обговорення на пленарному засіданні. Зазвичай думка комітету збігається з думкою депутатів, яка буде висловленою на пленарному засіданні, оскільки політичні сили представлені в комітетах пропорційно загальній кількості голосів у Парламенті. Після розгляду в комітеті висновок надається спікеру, і він ставить законопроект до порядку денного. На пленарному засіданні голова комітету оголошує висновок. Потім починається обговорення, ставляться питання, проводиться голосування.

Законопроект, розглянутий в одній з палат, направляється в іншу, де проходить ті ж стадії. Зазвичай, законом він стає після розгляду в обох палатах. У разі розбіжності в думках може бути призначена погоджувальна комісія у складі 20-ти осіб (по 10 від кожної палати). Якщо законопроект, розглянутий у нижній палаті, був відхилений у верхній палаті, він все ж може стати законом, якщо при повторному розгляді в нижній палаті отримає не менше двох третин голосів [20].

5. Виконавча влада в системі державного управління

5.1. Глава держави і державне управління

За Конституцією Японії імператор є символом держави, але він не володіє владними функціями. Імператорський трон успадковується членами імператорської сім'ї по чоловічій лінії. Згідно з конституцією імператор не володіє суверенною владою. Реальна влада імператора практично зведена до нуля, оскільки він відсторонений від самостійного вирішення питань державної політики. Усі дії, пов'язані з державними справами, імператор має здійснювати за порадою і зі схвалення кабінету міністрів, який несе за них відповідальність. Серед таких дій найбільш важливими є: призначення прем'єр-міністра (за поданням парламенту) і головного судді Верховного суду (за поданням уряду); промульгація поправок до конституції, законів, указів уряду; скликання парламенту і розпуск Палати представників; призначення та відсторонення від посади міністрів. Конституція залишила за імператором, по суті, лише церемоніальні функції, які традиційно виконуються в монархіях главою держави: звернення до парламенту з промовою на відкритті чергової сесії, прийняття вірчих грамот від послів іноземних держав, підписання офіційних документів [11; 21; 22].

5.2. Уряд і державне управління. Міністерства (відомства)

Прем'єр-міністр - вища посадова особа в системі виконавчої влади Японії. Прем'єр-міністр обирається парламентом, є найчастіше лідером правлячої партії, що володіє в парламенті більшістю місць. Партійна дисципліна зобов'язує депутатів правлячої партії підкорятися прем'єр-міністру як своєму партійному лідерові і голосувати за пропозиції і рішення кабінету міністрів. Фактично не парламентська більшість керує кабінетом, а кабінет в особі лідерів правлячої партії керує парламентською більшістю.

Конституція уповноважує прем'єр-міністра призначати і усувати від посади на свій розсуд решту міністрів кабінету. Виступаючи в парламенті від імені кабінету, прем'єр-міністр вносить на розгляд парламенту проекти бюджету, законопроекти та інші документи, що вимагають затвердження верховним законодавчим органом країни. Йому належить право доповідати парламенту про державні справи і зовнішні зносини. Грунтуючись на рішеннях кабінету, він керує всіма ланками виконавчої державної влади та контролює їх роботу. Прем'єр-міністр головує на засіданнях кабінету, і йому належить за законом останнє слово при вирішенні питань, пов'язаних з визначенням компетенції будь-якого міністра. Закон уповноважує його припиняти на час

(до розгляду кабінетом) діяльність і розпорядження всіх інших державних виконавчих установ. Якщо посада прем'єр-міністра стає вакантною, то кабінет, згідно з конституцією, мусить у повному складі піти у відставку. У випадках, коли прем'єр-міністр тимчасово не може виконувати своїх функцій або на якийсь час залишив свій пост, його обов'язки бере на себе один з міністрів кабінету за умови, що він заздалегідь був уповноважений на це прем'єр-міністром.

Прем'єр-міністр покладає на себе обов'язки кожного з інших міністрів або доручає їх іншому міністру, якщо хтось з міністрів залишив свій пост або не може виконувати своїх функцій. Надані прем'єр-міністру права роблять його пост найвищим у державному апараті країни. Перебування на цій посаді дає можливість політичному діячеві справляти найбільший порівняно з іншими громадськими посадовими особами вплив на політичне життя країни. Пост прем'єр-міністра - вищий адміністративний пост країни - незмінно є предметом жадання політичних діячів партії парламентської більшості, і за володіння ним періодично розгортається боротьба між різними групами правлячого табору. Неодмінною умовою перемоги в цій боротьбі слугує підтримка найбільш впливових кіл фінансового світу Японії.

У безпосередньому підпорядкуванні у глави кабінету перебуває канцелярія прем'єр-міністра, а в безпосередньому підпорядкуванні у міністрів - 12 міністерств: юстиції, закордонних справ, фінансів, освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, сільського, лісового і рибного господарства, зовнішньої торгівлі і промисловості, транспорту, зв'язку, праці, будівництва, місцевого самоврядування. При канцелярії прем'єр-міністра є низка управлінь і комітетів, деякі з них очолюють державні міністри. У складі Кабінету Міністрів Японії відсутні офіційні пости міністра внутрішніх справ, а також військового і морського міністрів. Ці посади були скасовані в результаті повоєнних реформ державного апарату, щоб виключити можливість відродження поліцейського свавілля і милітаризму. Функції військового міністра фактично виконує державний міністр, що очолює Управління національної оборони, а більшість колишніх функцій міністра внутрішніх справ покладено на міністра у справах місцевого самоврядування, який одночасно очолює і Державний комітет громадської безпеки. Згідно з конституцією не менше половини міністрів має бути депутатами парламенту. Усі міністри, як зазначено в конституції, мають бути цивільними особами, тобто не перебувати на військовій службі, а також передбачається і те, що вони не були у минулому професійними військовими. Практика останніх кабінетів свідчить про те, що зазвичай не половина, а всі міністри або переважна більшість - депутати парламенту.

Глава кабінету - прем'єр-міністр - призначається імператором за поданням парламенту. Конституція покладає на кабінет здійснення виконавчої влади.

Поряд із загальними функціями управління кабінетові міністрів ставиться в обов'язок "... сумлінне проведення в життя законів; ведення державних справ, керівництво зовнішньою політикою, укладення договорів; (при цьому потрібне попереднє або залежно від зобов'язань наступне схвалення парламенту), організація цивільної служби і керівництво нею відповідно до норм, установлених законом, складання бюджету і внесення його на розгляд парламенту, видання урядових указів з метою проведення в життя положень конституції і законів (при цьому в урядових указах не можуть міститися статті, що передбачають кримінальне покарання інакше як з дозволу відповідного закону), прийняття рішень про загальну і приватну амністію, пом'якшення та відстрочення покарань і відновлення в правах".

Кабінет міністрів має також низку інших важливих повноважень: дає імператорові поради щодо всіх його дій, що належать до справ держави, і несе відповідальність за ці дії; признає суддів Верховного суду, за винятком головного судді, а також усіх суддів судів нижчих інстанцій; представляє до призначення імператором кандидатуру головного судді; приймає рішення про скликання надзвичайних сесій парламенту, скликає надзвичайну сесію Палати радників у разі, якщо вважає це "вкрай необхідним в інтересах країни", несе відповідальність за витрачання резервного фонду для покриття бюджетного дефіциту з наступним схваленням цих видатків Парламентом. Кабінет міністрів зобов'язаний щорічно представляти парламенту звіти про державні витрати і доходи; доповідати парламенту і народу про стан державних фінансів через регулярні проміжки часу, але не менше ніж один раз на рік. Конституція і закон про кабінет міністрів проголошують принцип "колективної відповідальності кабінету перед парламентом". Кабінет іде у відставку у разі висловлення парламентом недовіри кабінету або

відхилення резолюції про довіру, якщо прем'єр-міністр не розпускає палату представників протягом 10-ти днів з дня прийняття рішення. Кожна з палат може вести розслідування діяльності уряду, який зобов'язаний надавати парламентові будь-яку необхідну йому інформацію та звіти. Як вказується в законі про кабінет міністрів, кабінет міністрів "здійснює свої функції у формі засідань кабінету". Згідно з давно встановленим порядком чергові засідання кабінету проводяться два рази на тиждень. Крім чергових засідань, проводяться іноді надзвичайні засідання кабінету. В окремих випадках деякі документи отримують затвердження кабінетом опитувальним шляхом. Засідання кабінету міністрів проводяться за закритими дверима. У загальній кількості уряд Японії складається із 17-ти осіб [11; 23].

При кабінеті міністрів є секретаріат, очолюваний генеральним секретарем кабінету (державним міністром). Секретаріат регулює справи, пов'язані із засіданнями кабінету, готує і погоджує питання, що виносяться на них. Порядок денний засідань кабінету готується генеральним секретарем. Поряд із секретаріатом безпосередньо при Кабінеті Міністрів Японії діють Законодавче бюро кабінету, Рада у справах персоналу і Рада національної безпеки.

При кабінеті міністрів створюються також час від часу на той чи інший термін комісії і ради, покликані вирішувати різні спеціальні питання. Центральні адміністративні установи Кабінету Міністрів Японії підрозподіляються на канцелярію прем'єр-міністра, міністерства, комітети та управління. У функції канцелярії входить вирішення державних адміністративних питань загального характеру, які стосуються всіх міністерств або значної їх частини, а також питань спеціального характеру, що не входять у компетенцію яких-небудь міністерств. Канцелярія складається з власне канцелярії і комітетів та управлінь, що перебувають при ній.

При канцелярії, але поза її рамками (на правах самостійних відомств) функціонують, зокрема, чотири комітети та сім управлінь. У число комітетів входять: Комітет у справах справедливої торгівлі; Державний комітет громадської безпеки (шість членів на чолі з головою в ранзі державного міністра), який має у своєму підпорядкуванні Управління поліції; Комітет з врегулювання земельних питань; Комітет у справах столичної зони. До числа управлінь входять: Управління Імператорського двору; Управління загальних справ та координації; Управління з розвитку Хоккайдо; Управління національної оборони; Управління економічного планування; Управління з науки і техніки. Комітети та управління, які діють при Канцелярії прем'єр-міністра, володіють широкими державними повноваженнями. Деякі з цих установ - Державний комітет громадської безпеки з підлеглим йому Управлінням поліції, Управління національної оборони, Управління економічного планування та деякі інші - виконують фактично функції міністерств.

Усі міністерства Японії побудовані, загалом, за одним принципом. Кожне з них поділяється на департаменти, а департаменти - на відділи і секції. Деякі з міністерств мають ще й самостійні управління. Майже при кожному з міністерств є низка консультативних комітетів, комісій і рад, а також всілякі установи, дослідницькі інститути, навчальні заклади, постійні виставки тощо. У всіх міністрів кабінету, що стоять на чолі міністерств, є по одному парламентському віце-міністру. Виняток складають міністр фінансів, міністр сільського, лісового і рибного господарства та міністр зовнішньої торгівлі і промисловості, які мають по два парламентських віце-міністра. Парламентські віце-міністри призначаються і зміщуються кабінетом у відповідності з представленнями міністрів. Парламентські віце-міністри надають допомогу міністрам в їхній парламентській діяльності, у виробленні різних планів, у вирішенні адміністративних справ, а також є виконуючими обов'язки міністрів у відсутність останніх. У кожного з міністрів є також по одному керуючому віце-міністру, в обов'язки якого входить забезпечення роботи всіх ланок апарату міністерства. Чисельність персоналу міністерства встановлюється законом.

Особливе місце в системі японської адміністрації посідає Ревізійна рада, яка не підпорядкована ні кабінетові міністрів, ні будь-якому міністерству. Рада займається фінансовим інспектуванням усіх адміністративних установ країни. На чолі цього органу стоїть Рада ревізорів. Усі перераховані вище установи утворюють в сукупності центральний адміністративний апарат Японії, іменованій в японській юридичній літературі "допоміжним". Слово "допоміжний" підкреслює при цьому верховенство кабінету міністрів над цим апаратом, покликаним, згідно з офіційною юридичною схемою, бути лише органом, що здійснює рішення кабінету. По суті ж ці установи являють собою кістяк усієї державної машини Японії [24; 25].

6. Судова влада в системі державного управління

Сучасна судова система Японії склалася в результаті конституційних реформ 1947-1948 рр. Вона включає Верховний Суд Японії, вищі, територіальні, сімейні та первинні суди. Очолює японську судову систему Верховний суд, наділений найширшими повноваженнями як вищої судової інстанції, вищого органу конституційного нагляду та органу керівництва всіма судами, які перебувають нижче. Верховний суд установлює правила для роботи не тільки судів, а й адвокатів. Його правил зобов'язані дотримуватися прокурори. Він засідає в Токіо і складається з голови і 14-ти членів суду. Верховний суд розглядає як остаточна інстанція скарги на рішення і вироки судів нижчого рівня у цивільних і кримінальних справах, як правило, у колегіях з п'яти суддів. До розгляду Верховним судом приймаються скарги, у яких акцентується увага на правових аспектах справи. Верховний суд розглядає обов'язково в повному складі скарги на неконституційність законодавчих або адміністративних актів, а також справи, за якими виникає необхідність або тлумачити конституцію, або внести до неї зміни, або потрібно змінити колишні рішення самого Верховного суду.

Вищі суди (їх вісім, вони є в найбільших містах в різних частинах країни) виступають, головним чином, як суди апеляційної інстанції і розглядають у колегіях з трьох суддів скарги на рішення і вироки судів нижчого рівня у цивільних і кримінальних справах, у тому числі й на рішення, винесені з другої інстанції, крім колегій з п'яти суддів. Вони розглядають справи про деякі державні злочини.

Найважливіша ланка судової системи Японії - територіальні суди, які є в центрах кожної з 47-ми префектур (багато з них мають свої відділення і в інших містах). У них розглядається в першій інстанції основна маса цивільних і кримінальних справ. У територіальних судах справи розглядаються або одноосібним суддею (як правило), або колегією з трьох суддів, якщо йдеться про велику суму позову або звинувачення в такому злочині, який карається позбавленням волі на термін понад один рік. У складі територіальних судів є молодші судді з обмеженою компетенцією.

Особливе місце в судовій системі Японії приділяється сімейним судам. Вони вважаються судами того ж рівня, що і територіальні, і створюються в тих самих містах. В їх компетенцію входить розгляд спорів майнового та немайнового характеру між подружжям, справ про спадщину, а також справ про правопорушення осіб віком до 20-ти років.

Первинні суди - нижча судова інстанція (їх близько 600) - розглядають цивільні справи з невеликою сумою позову, межі якої періодично переглядаються верхніми судами, і кримінальні справи, за якими може бути призначено покарання у вигляді штрафу, а також справи з деяких категорій злочинів, що караються позбавленням волі (ці суди мають право засудити не більше, ніж до трьох років ув'язнення). справи в первинних судах розглядають тільки одноосібні судді. Жодний з японських судів не має присяжних засідателів.

Конституційний контроль, тобто перевірка будь-яких законодавчих або адміністративних актів на предмет їх відповідності конституції, може здійснюватися не тільки Верховним, але й нижчими судами; деякі з них неодноразово виносили досить прогресивні рішення про неконституційність найважливіших урядових постанов внутрішньо- і зовнішньополітичного характеру.

Прокуратура в Японії входить у систему міністерства юстиції, що є одним з найважливіших (воно відає і тюремними закладами, а також контролює імміграційні служби та "підривні організації"). Прокуратура являє собою централізовану організацію, очолювану генеральним прокурором. Існують служби прокуратури (генеральної) при Верховному суді, при вищих, територіальних, сімейних, та інших судах.

Усі судді призначаються на свої посади строком на 10 років. Призначення здійснює кабінет міністрів, зазвичай на підставі списку кандидатів, складеного Верховним судом (голова Верховного суду призначається імператором). Через 10 років суддя може бути призначений на свій пост повторно, і так до тих пір, поки він не досягне віку, встановленого законом для виходу у відставку (65 або 70 років).

Конституція передбачає низку заходів, спрямованих на підвищення суддівського авторитету. В Японії корпорація професійних юристів свідомо обмежує кількість своїх колег: у країні

з населенням понад 120 млн осіб налічується приблизно 2000 суддів, 2100 прокурорів і близько 12000 адвокатів, що значно менше, ніж в інших капіталістичних країнах. При цьому крізь фільтр курсів підготовки працівників юстиції - основного джерела нових кадрів - щороку проходить не більше 500 осіб [26].

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Організація і здійснення контролю за дотриманням законності в галузі державного управління в Японії залежать від цілої низки чинників, найважливішими з яких є характер політичного режиму, культурні та правові традиції японського суспільства, відкритість і гласність державного управління.

Політичний контроль за діяльністю адміністрації організований таким чином. Центральною ланкою в механізмі політичного контролю є парламент, правомочний контролювати діяльність державної адміністрації різними способами: постановка питання про довіру, інтерпеляція, прийняття державного бюджету, усні і письмові запити до міністрів, створення комісій з розслідування діяльності адміністративних органів та ін.

Конституція 1947 р. закріпила принцип парламентської відповідальності уряду, відповідно до якого кабінет має обов'язково користуватися довірою більшості членів парламенту і здійснювати свою діяльність згідно з його думкою. Японська юридична наука виходить з того, що парламент, здійснюючи контроль за діяльністю уряду, реалізує принцип народного суверенітету, оскільки Палата представників, перед якою відповідає кабінет, формується на основі загального виборчого права. Парламенту належить право піддавати критиці діяльність уряду і висловлювати своє ставлення до нього шляхом прийняття та відхилення вотуму довіри. Основна ідея розгляду парламентом резолюції про недовіру уряду полягає в тому, щоб у зв'язку з обговоренням у парламенті якогось питання оцінити правильність політики кабінету з цього питання.

Внесення резолюції про недовіру пов'язане зі складною процедурою. Так, депутати, які бажають внести проект резолюції на обговорення, мають подати голові Палати представників проект самої резолюції разом з письмовим обґрунтуванням та заручитися підтримкою не менше 50-ти депутатів.

Часто використовуваним методом контролю парламенту за діяльністю уряду є інтерпеляція, яка являє собою особливу форму запиту депутата парламенту до членів кабінету міністрів. Інтерпеляція передається через голову палати і містить запит про діяльність члена уряду або очолюваного ним міністерства або відомства. Депутат може зажадати в інтерпеляції пояснення і від прем'єр-міністра, якщо питання стосується загальної політики уряду. Від звичайних запитів інтерпеляція відрізняється тим, що, по-перше, тягне за собою загальні дебати і, по-друге, містить у собі політичну санкцію, оскільки дебати закінчуються голосуванням та прийняттям резолюції, у якій виражається задоволення або незадоволення палати даними поясненням уряду.

Фінансовий контроль за діяльністю адміністрації здійснюється Ревізійною палатою.

Розглянемо особливості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Механізм судового контролю за діяльністю публічної адміністрації в Японії був повністю перебудований відразу ж після закінчення Другої світової війни. До цього в країні існувала передбачена конституцією Мейдаї система адміністративних судів, що функціонували у відповідності з процесуальним законодавством, запозиченим з романо-германського права. Оцінюючи ефективність системи адміністративних судів довоєнного періоду, слід зауважити, що коло спорів, підвідомчих адміністративним судам, було значно звуженим. При цьому судам загальної юрисдикції було заборонено розглядати справи про законність актів органів виконавчої влади. Така ситуація призвела до того, що значна частина управлінських відносин була виведена за рамки дії судового контролю.

Конституція 1947 р. закріпила (ст. 76) таке: "Вся повнота судової влади належить Верховному суду і тим судам нижчих інстанцій, які будуть засновані законом. Не можуть засновувати-

ся ніякі особливі суди. Адміністративні органи не можуть здійснювати судову владу з правом винесення остаточного рішення".

Суть післявоєнної реформи не зводиться до механічного переходу від континентальної моделі судового вирішення спорів у сфері управління (під спорами у сфері державного управління в японському законодавстві розуміються спори у зв'язку з оподаткуванням, з отриманням ліцензії; спори, що стосуються громадських робіт; спори про кордони між державними та приватними земельними ділянками; спори, що виникають у результаті діяльності поліції тощо) до моделі англосаксонської. Передача таких спорів під юрисдикцію загальних судів супроводжувалася створенням спеціальної процедури судового розгляду.

Прийнятий у 1948 р. закон про процедуру розгляду адміністративних справ передбачав дозвіл адміністративних спорів за нормами цивільного процесу з вкрапленням деяких специфічних правил, що відображають адміністративно-правові особливості аналізованих спорів. Уже незабаром після прийняття цього закону стала очевидна неспроможність обраної моделі. І в 1962 р. був прийнятий новий закон про процедуру розгляду адміністративних справ, що продовжує залишатися до цих пір основним джерелом права по даному питанню. За цим законом коло осіб, що володіють правом подання позову про скасування міри, розпочатої адміністративним органом, не обмежується тільки тими, чиїм правам було завдано безпосередній збиток. Закон включає і "осіб, які отримують законну вигоду" в результаті скасування заходів. Це викликано тим, що сучасне державне управління зачіпає інтереси багатьох людей. Судова практика йде в напрямі розширення категорії "осіб, які отримують законну вигоду". Наприклад, деякі місцеві суди, розглядаючи позови про дозвіл адміністративними органами підвищення плати за проїзд в автобусі, визнають як позивачів осіб, що проживають уздовж автобусного маршруту.

Передбачена можливість подачі в суд чотирьох основних видів позовів у зв'язку з адміністративними спорами (ст. 2 закону про процедуру розгляду адміністративних справ):

- 1) позов "кококу";
- 2) позов "тоджіша";
- 3) *actio popularis* (громадянські акти);
- 4) позов щодо суперечки між організаціями та установами.

Перші два види позовів в японській адміністративно-правовій доктрині визначаються як суб'єктивні позови, що мають на меті захист прав, свобод і законних інтересів сторін. Два останні види - об'єктивні позови, націлені насамперед на точне виконання законодавчих приписів. Об'єктивні позови приймаються судами до розгляду тільки за наявності відповідних вказівок у законі. Під позовами "кококу" розуміють такі види позовів:

- 1) про скасування правового припису;
- 2) про визнання адміністративного акта мізерним і недійсним;
- 3) про визнання бездіяльності адміністрації незаконним.

Позов про скасування правового припису може бути поданий протягом трьох місяців з моменту появи оскаржуваного розпорядження.

Позов "тоджіша" являє собою позов, що подається у зв'язку із спором, який виник між двома сторонами з питання, що має публічно-правову, а не цивільно-правову природу, що і відрізняє його від звичайного цивільно-правового позову (наприклад спори у зв'язку з проведенням громадських робіт, суперечки про кордони між державними та приватними земельними ділянками тощо).

Народний позов - *actio popularis* - може бути поданий тільки в спеціально встановлених законом випадках. Він припускає, що особа, яка звертається до суду з позовом про незаконні дії адміністративного органу, сама не має безпосереднього юридичного відношення до суті позову. Так, відповідно до ст. 203, 204, 207 та 208 виборчого закону виборець може подати в суд позов про порушення адміністрацією виборчої процедури. Нарешті, прикладом позову з приводу спору між організаціями й установами може слугувати передбачений законом про місцеве самоврядування (ст. 176) позов з приводу спору між префектом (мером, старостою) і місцевими зборами відповідного рівня.

Закон про процедуру розгляду адміністративних справ 1962 р. зміцнив позиції адміністративного органу як відповідача, передбачивши, що навіть у разі визнання судом обгрунтова-

ності вимог позивача про призупинення виконання адміністративного рішення суд може відхилити позовну заяву, якщо вважає, що призупинення виконання рішення буде справляти значний вплив або створить загрозу цього впливу на "суспільний добробут". Крім того, якщо суд прийняв рішення про призупинення виконання адміністративного рішення, він зобов'язаний скасувати своє рішення в разі заперечення прем'єр-міністра. Навіть у тому випадку, коли рішення адміністративних органів є очевидно протиправним, але його скасування може завдати значної шкоди "суспільному добробуту", суд може відхилити вимогу позивача з одночасним визнанням оспорюваного рішення протиправним за умови попереднього розгляду розміру збитку, що наноситься позивачеві цим рішенням, ступеня і способу компенсації чи запобігання цього збитку тощо. У цьому разі позивач звертається із заявою про компенсацію збитку відповідно до закону про державні компенсації.

Особливості конституційного контролю за діяльністю публічної адміністрації полягають у тому, що конституція 1947 р. наділяє Верховний суд правом визначати конституційність будь-якого закону, наказу, розпорядження або іншого офіційного акту (ст. 81). Законом про організацію Верховного суду встановлено, що справи про відповідність або невідповідність адміністративних актів конституції розглядаються тільки повним складом Верховного суду (15 членів, включаючи головного суддю). Ряд японських юристів-дослідників піддають сумніву сумісність принципу судового верховенства із передбаченою конституцією парламентською формою правління. Так, наприклад, професор Кадзуо Каваї пише з цього приводу: "З теоретичної точки зору цей принцип піднімає низку проблем, оскільки, наділяючи суди правом вирішувати питання про конституційність будь-якого закону, наказу, положення та офіційного акта, цей принцип набуває тенденції до встановлення верховенства судів. Це може бути логічним для американської форми правління з її поділом повноважень, але цей принцип досить важко поєднати з принципом парламентського верховенства, який зумовлений в Японії конституційним положенням про те, що парламент є вищим органом державної влади". Така позиція надала деяким вченим-юристам та членам Верховного суду привід для виправдання відмови вищої судової інстанції оголосити неконституційними низку актів державних органів, прийнятих у порушення конституції.

"Верховний суд, - пише професор Макі, - постійно відмовляється оголошувати законодавчі і виконавчі акти неконституційними. Говорячи загалом, його аргументи з цього питання зводяться до наступного: визнання неконституційності актів стало б порушенням принципу поділу влади, так само як і доктрини верховенства законодавчої влади; дієвим засобом проти законодавця, що не дотримується повністю конституційності, є політична участь, тобто суверенний народ може висловити свою думку про парламент і про кабінет за допомогою голосування".

Оскарження адміністративних актів в органах виконавчої влади (адміністративне оскарження) виглядає таким чином. Згідно із законом про розгляд незгоди з діями адміністративної влади (ст. 4) усі адміністративні акти можуть стати предметом оскарження в органах виконавчої влади, за винятком адміністративних актів, що складають так званий "особливий предмет регулювання". Скарги (відповідно до цього закону термін "скарга" замінено терміном "заява незгоди"), що направляються в органи виконавчої влади, можуть бути об'єднані в дві групи:

- 1) скарги, передбачені вищеназваним законом;
- 2) скарги, що подаються відповідно до різних спеціальних законів.

Як відомо, у післявоєнний період у Японії за американським зразком почали створюватися численні адміністративні комісії. У законах про утворення таких комісій, як правило, закріплюється спеціальний порядок оскарження прийнятих ними рішень. Наявність загальної та спеціальної процедур адміністративного оскарження створює численні складнощі для особи, яка звертається зі скаргою (до якого органу скарга подається, який порядок її розгляду і т. ін.). Згідно зі ст. 57 закону про розгляд незгод з діями адміністративних властей адміністративний орган, який видав припис, що стало предметом скарги, зобов'язаний дати вичерпну інформацію про порядок подачі скарги: підвідомчість скарги, протягом якого терміну вона може бути подана тощо.

До прийняття у 1962 р. закону про процедуру розгляду адміністративних справ діяло правило, за яким звернутися з позовом до адміністративного суду можна було тільки після подання

скарги до компетентного вищестоящого адміністративного органу. Сенс цього правила полягав насамперед у тому, щоб знизити навантаження на адміністративні суди. Зараз цей припис не діє. Подача адміністративної скарги до компетентного органу виконавчої влади можлива, але адміністративне оскарження не є більше обов'язковою умовою подання позову до суду. За загальним правилом, заінтересована особа може спочатку подати адміністративну скаргу і вже потім у разі її незадоволення звернутися з позовом до суду, але може направити позов до суду відразу ж, минаючи етап адміністративного оскарження.

В Японії є також примирні процедури та врегулювання суперечок у сфері державного управління. Характерною особливістю правозастосування в Японії є освячене конфуціанською традицією негативне ставлення всіх верств японського суспільства до вирішення спорів публічно, у судах. Провідну роль, як і колись, продовжують грати традиційні форми примирливого посередництва і залагодження суперечок. Японці продовжують наполегливо дотримуватися старих традицій, незважаючи на докорінні зміни умов їх існування. Навіть у разі дорожньо-транспортної пригоди потерпілий або його родичі намагаються не звертатися до суду, а вдаються до послуг досвідченого посередника. Ним може бути, наприклад, поліцейський чиновник, що вийшов на пенсію, компетентний у вирішенні подібного роду справ. Однак слід зазначити, що у низці випадків небажання японців звертатися до суду пояснюється не традиційними установками, а такими причинами, як перевантаженість японської судової системи, непомірна тривалість процесів у судах першої інстанції, які нерідко тягнуться багато років.

Один з видів мирових угод - едан - належить до досудової стадії. Перш, ніж піти на звернення до суду, японець шукає посередників для врегулювання конфліктів. Найчастіше конфлікт гаситься саме на цій стадії. Для вирішення спорів у сфері державного управління в цих цілях використовується процедура так званого адміністративного консультування, суть якої зводиться до наступного. Особи, які вважають, що їх права порушені діями органів адміністрації, подають відповідні письмові заяви в територіальні офіси Департаменту адміністративного нагляду незалежного Агентства з адміністративного менеджменту. Для охоплення системою адміністративного консультування всієї території країни генеральний директор Агентства з адміністративного менеджменту призначає спеціальних адміністративних консультантів, що здійснюють свою діяльність в містах і сільських населених пунктах по всій країні. Чисельність таких консультантів перевищила 4,5 тис. людей. Отримавши скаргу, співробітник Департаменту адміністративного нагляду направляє звернення до органу, на дію якого надійшла скарга. Таке звернення не має зобов'язуючої сили, воно лише спонукає адміністративний орган до усунення причин скарги і полюбовного вирішення конфлікту. Сам же адміністративний консультант виступає в ролі посередника між особою, яка звернулася із скаргою, і адміністративним органом. Якщо конфлікт не вдасться залагодити на досудовій стадії, скарга подається до суду, але і в ході судового розгляду ідея примирливого посередництва продовжує панувати. Відповідно до Цивільно-процесуального кодексу (ст. 136) суддя в ході процесу мусить постійно прагнути до того, щоб привести сторони до примирення. Найкращий результат справи - відмова від позову і мирова угода. Відмови від позову намагається домогтися навіть Верховний суд.

Іншою світовою процедурою є шотей, відповідно до якої сторони, звернувшись до суду, можуть просити не винесення рішення, заснованого на законі, а створення примирної комісії, якій доручається запропонувати сторонам можливу мирову угоду. Як правило, до складу примирної комісії входять два посередники й суддя, проте суддя не бере участі в засіданнях, щоб не склалося враження, що насправді спір вирішено судовою владою [27].

8. Державна служба

Державна служба в Японії охоплює адміністративну, дипломатичну і судову сфери державної діяльності. У категорію державних службовців (кокка комуін) прийнято включати не тільки чиновників у власному розумінні цього слова, але також осіб, які працюють на належних державі підприємствах, службовців державних залізниць, працівників телебачення, державних шкіл, військовослужбовців "сил самооборони", співробітників поліції. До кінця берез-

ня 1999 р. у країні налічувалося приблизно 1148000 державних службовців, включаючи персонал сил самооборони. Чисельність же вищих державних чиновників не перевищує 10-ти тис.

Чинна конституція закріпила статус державних службовців як "слуг усього суспільства, а не якоїсь однієї її частини" (ст. 15). Державний службовець перестає сприйматися як особистий слуга імператора. У розвиток визначення державних службовців як "слуг усього народу", що міститься в конституції, Закон про державних службовців 1947 р. установлює, що державний службовець повинен працювати "тільки заради суспільного інтересу і при здійсненні службових обов'язків віддавати йому всі сили і помисли". Закон про державних службовців 1947 р. з численними змінами та доповненнями - основне джерело правового регулювання державної служби.

У 1950 р. набув чинності закон про місцевих службовців, що встановив статус службовців муніципальних органів. Сильний вплив США на перебіг повоєнних державних реформ в Японії пояснює подібність американського та чинного японського законодавства про державну службу. Контроль за дотриманням законодавства у сфері державної служби покладено на Національну Раду у справах персоналу Японії (далі - Рада у справах персоналу) (дзіндзін) при Кабінеті Міністрів Японії. Рада діє як орган, що представляє рекомендації з кадрових питань Парламенту, кабінету і окремим міністерствам. Серед інших повноважень Ради - видання в межах своєї компетенції правил і тверджень з державної служби, розбір скарг на державних службовців, організація і проведення конкурсних іспитів.

Усі особи, що перебувають на державній службі, поділяються на дві основні категорії - працівників "звичайної служби" та працівників "особливої служби". Основна маса чиновництва зайнята на "звичайній службі", щодо якої діє конкурсна система призначення на посаду та стандартна шкала оплати праці. Службове становище державних службовців визначається їх посадою, яку вони обіймають відповідно до свого рангу (доку). Кожен з восьми існуючих рангів поділяється на 15 розрядів (гохо). Розряд чиновника залежить від стажу, освітнього рівня, різних службових характеристик. Установлення критеріїв для віднесення державного службовця до конкретного рангу і розряду провадиться Радою у справах персоналу.

Чисельність державних службовців в Японії за 10 років планується скоротити удвічі. Таке рішення прийнято на першому після позачергових виборів до нижньої палати парламенту засіданні комітету радників з фінансової політики під головуванням прем'єр-міністра Японії Дзюн'їтіро Коїдзумі. Виступаючи на одному із засідань, прем'єр заявив про те, що "в найближчі п'ять років їх число зменшиться більш, ніж на 5%, а кінцевою метою є скорочення їх чисельності наполовину". Усім міністерствам і урядовим відомствам запропоновано розробити плани скорочення своїх штатів - так вирішили учасники засідання. Надання населенню "громадських послуг" буде проводитися і державними, і приватними установами на конкурсній основі. Був підготовлений відповідний законопроект про "тестування на ринковість". Пропозиція про необхідність скорочення числа держслужбовців підтримана була членом комітету, головою Японської федерації бізнесу "Кейданрен" Секі Окада.

Оплата праці чиновника проводиться відповідно до присвоєного йому рангу і розряду на підставі закону про державних службовців та відповідних постанов кабінету. Державний службовець, крім посадового окладу, отримує різноманітні надбавки - премії, надбавки за роботу в місті, на утримання домашнього господарства, за понаднормові, за роботу у вихідні дні, за роботу в північних районах, численні "галузеві" надбавки (наприклад учителям, які працюють у сфері обов'язкової освіти) та ін. Вищу категорію працівників "звичайної служби" складають особи, які отримують заробітну плату за адміністративну роботу (гесейсеку Хорю). У цю категорію входять чиновники, що займаються канцелярською роботою (Дзіма Секуін) і працею, яка вимагає спеціальних професійних знань (гінорому Секуін). На командних постах в центральному адміністративному апараті зайняті чиновники перших трьох рангів, що становлять еліту японської бюрократії. Це начальники департаментів, відділів і секцій (кекуте, буті, кате), радники, директори агентств, постійні заступники міністрів (останній термін використовується за аналогією з англійської адміністративною системою). Чиновники цих класів фактично тримають у своїх руках важелі адміністративної влади у всіх міністерствах і відомствах Японії. Інші групи чиновників є лише виконавцями рішень і вказівок своїх начальників.

На державній службі діє характерна для Японії система "довічного найму", що припускає тривалу (до виходу на пенсію) службу в одній і тій же організації. При цьому посаду і розмір винагороди службовця ставляться в залежність від безперервного стажу роботи. Однією з характерних рис державної служби в Японії, пов'язаної із системою "довічного найму", виступає відсутність міжвідомчих переміщень чиновників, при частих (раз на два-три роки) переміщеннях чиновників усередині його відомства. Інша важлива особливість японської державної служби - дух елітаризму, традиційна шанованість чиновництва. Ця риса знайшла своє відображення у відомій ще з кінця минулого століття формулі "кансони мімпі" ("чиновники гідні вшанування, народ - презирства").

Останнім часом чітко проявилася й така характеристика, як суворий контроль Ліберально-демократичної партії за персональним переміщенням кадрів в адміністративному апараті. Особа, що не має зв'язків з ЛДП, не має реальних шансів піднятися вище рівня начальника департаменту.

Призначення на державну службу проводиться на основі конкурсних іспитів. Японська конституція закріпила принцип рівного доступу громадян до державної служби. Закон про державних службовців (ст. 33) уточнює, що набір на державну службу здійснюється згідно з особистими заслугами кандидата, його професійною підготовкою і діловими якостями, виявити які й мають конкурсні іспити. До іспитів для вступу на державну службу допускаються тільки японські піддані. Система вступних іспитів на державну службу введена наприкінці ХІХ ст. і діє без істотних змін до нинішнього часу. Іспити можуть бути письмовими або усними. Допускається проведення іспиту з фізичної підготовки, оцінюються спеціальні навички. Конкурсні іспити організуються за принципом "відкритих дверей". Час і місце їх проведення оголошуються в засобах масової інформації. Зміст конкурсних іспитів ідентичний для більшості державних установ. Лише деякі міністерства готують власні письмові та усні іспити (японське Міністерство закордонних справ Японії, наприклад). Кількість набраних на іспитах балів проstableється в екзаменаційний лист, що оформляється на кожного кандидата, який проходить іспити, і зберігає свою силу протягом одного року.

Через конкурсні іспити відбувається і підвищення на посаді. До іспитів на підвищення в ранзі, що проводяться щорічно, допускаються всі бажаючі. Конкурс на таких іспитах традиційно дуже високий (25-40 осіб на одне місце). Успішна здача іспиту не означає автоматичного призначення на посаду. Ті, що склали іспит, заносяться в особливий список, з якого відповідне відомство готує призначення. Призначення на посаду або підвищення на посаді, як правило, відбувається з випробувальним терміном (не менше шести місяців), після закінчення якого у разі позитивного результату і відбувається офіційне призначення.

При просуванні на державній службі враховуються як стаж роботи, так і ділові якості службовця, що є предметом постійного вивчення кадровими структурами. Робота співробітника щорічно оцінюється його безпосереднім начальником (завідувачем відділу в міністерстві), який направляє відповідний висновок (довідку) директору департаменту на затвердження. Якщо останній не згоден з оцінкою діяльності співробітника, що міститься в доповіді, то він може підготувати власний письмовий висновок. На практиці подібне трапляється вкрай рідко, оскільки, як правило, перед написанням доповіді його укладач консультується з вищестоящим начальником. Доповідь пишеться за заздалегідь установленною схемою і складається з двох частин. У першій у спеціальних графах проставляються оцінки ("відмінно" або "недостатньо") за такі якості, як здатність готувати документи, швидкість виконання, ініціативність, ретельність опрацювання матеріалів, дисциплінованість. Оцінюються також лояльність, уміння будувати відносини в колективі. Другий розділ доповіді має описовий характер і зазвичай містить узагальнені критичні зауваження, складені на основі тих, які робив начальник у "неофіційних листах", що прямували підлеглому протягом року.

Крім того, кожен рік відділ кадрів міністерства направляє в усі департаменти "картки досягнень", у яких мають бути зафіксовані найбільш значні успіхи кожного співробітника. Уся ця інформація зберігається в особовій справі співробітника. Працівники відділу кадрів накопичують різного роду неофіційну інформацію, що отримується про конкретного співробітника з бесід з його начальниками, з кулуарних розмов тощо.

Японське законодавство допускає значні обмеження трудових прав державних службовців. Так, на службовців поліції, пожежної служби, осіб, які несуть службу з охорони громадського порядку на морі, а також у в'язницях, не поширюються правила про умови праці, встановлені законом про трудові стандарти. Право на ведення колективних переговорів визнається в значно урізаному вигляді. Страйки для державних службовців повністю заборонені. Працівники державних підприємств за порушення цієї заборони звільняються, а власне управлінський персонал може бути притягнутий до кримінальної відповідальності. Державні службовці сильно обмежені у ставленні до політичної діяльності. Їм не заборонено вступ у політичні партії, але вони не можуть бути політичними консультантами і функціонерами, які відіграють значну роль, не можуть балотуватися на виборні публічні посади тощо.

Державна служба в Японії пов'язана зі значними фізичними перевантаженнями, частими перепрацюваннями, викликаними, серед іншого, недостатньою кількістю штатних одиниць. У зв'язку з цим була затверджена система виплати компенсацій за шкоду здоров'ю, завдану в період виконання службових обов'язків. За даними опитування, проведеного в 1985 р. управлінням економічного планування, з'ясувалося, що 75% чиновників незадоволені тим, що доводиться працювати надмірно багато. Виявилось також, що ніхто з них не може повністю користуватися належною раз на рік 15-денну відпустку. До дисциплінарної відповідальності державних службовців можуть залучати як їх начальники по службі, так і Рада у справах персоналу.

Підставами для притягнення до дисциплінарної відповідальності є:

- порушення закону про державних службовців та правил, встановлених Радою у справах персоналу;
- невиконання посадових обов'язків;
- здійснення вчинків, що ганьблять державного службовця як "слугу всього народу".

Основними видами дисциплінарних стягнень є: звільнення від посади; тимчасове відсторонення від займаної посади строком від одного дня до одного року (за цей час державний службовець, як правило, не отримує заробітну плату); утримання з посадового окладу (може бути утримано до третини платні за період від одного дня до одного року); письмова догана (зауваження).

Державний службовець може звернутися за відновленням у правах до вищих адміністративних керівників, а також до Ради у справах персоналу, направивши туди заяву "про непоко-ру" щодо прийнятих до нього заходів. Заява подається протягом 60-ти днів з моменту отримання письмового повідомлення (підтвердження) про вчинення оскаржуваної дії [28-30].

9. Система професійного навчання державних службовців

В основі підготовки державних службовців Японії лежить сукупність п'яти систем: довічного найму, кадрової ротації, підготовки на робочому місці, репутацій і оплати праці. Взаємозв'язок і взаємозалежність цих систем створюють мотивацію до високоефективної праці, максимальної реалізації професійних і ділових якостей.

Система довічного найму заснована на принципі заміщення вакансій працівниками відомства, у якому вони працюють. Визначальними при цьому є стаж роботи та вік. Випускники навчальних закладів поступають на державну службу, проходять навчання та підготовку в органі управління і працюють там до граничного (встановленого законодавством) віку.

Система ротації кадрів передбачає їх переміщення по горизонталі й вертикалі через кожні два-три роки. Згоди працівника на це не потрібно, за винятком випадків, пов'язаних зі зміною місця проживання.

Прийом на державну службу випускників навчальних закладів усіх рівнів проводиться раз на рік. Свій трудовий шлях вони починають з нижчої ієрархічної шабелі, що дає змогу досконально вивчити специфіку праці на кожному робочому місці. У процесі ротації працівник два-три рази переміщається по горизонталі й лише потім відбувається переміщення по вертикалі. Це сприяє підвищенню компетентності персоналу, знижує ризик прийняття неефективних рішень. Наприклад, начальник відділу зайнятості міністерства праці не тільки володіє знан-

нями, що належать до його сфери, а й добре орієнтується в питаннях оплати, умов праці, соціального партнерства, оскільки вивчав їх у процесі ротації.

Правда, ця система, позитивно впливаючи на рівень професіоналізму працівників, може одночасно сковувати ініціативу, оскільки ротація формує свідомість "тимчасовика". Її "проти вагою" є система репутацій, сутність якої полягає в тому, що в процесі переміщень у працівника складається певна репутація, закріплена письмовими характеристиками. Такий підхід визначає умови розвитку ділової кар'єри працівника, стимулюючи його творчість та ініціативу.

Розвитку кар'єри сприяє система підготовки на робочому місці. Існує чіткий поділ між фундаментальною професійною освітою в коледжах і вищих навчальних закладах і внутрішньофірмовою освітою, що дає змогу "довести" навчання випускників до необхідного організації рівня.

Характерна практика набору кадрів за результатами оцінювання здібностей людини до навчання та адаптації в трудовому колективі. Питання про конкретні обов'язки випускника навчального закладу вирішується вже після прийняття його на роботу. Цим японська система найму відрізняється від американської та європейської практики, коли зміст роботи закріплюється в контракті, після підписання якого претендент приймається на роботу.

Велику роль у підвищенні ефективності діяльності державних службовців відіграють кадрові служби, координуючі підготовку і навчання як на робочому місці, так і поза ним. Підготовка поза робочим місцем проводиться в Інституті підвищення кваліфікації при Управлінні у справах персоналу. У його завдання входить технічне та методичне забезпечення діяльності державної служби, починаючи з прийому співробітників і закінчуючи їх відставкою. Характерна особливість японської системи перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців полягає в тому, що вона охоплює всіх чиновників, аж до начальника відділу міністерства, відомства, управління і заступника мера провінції. Така практика виправдовує себе, оскільки в процесі ротації службовці, займаючи менш високі посади, неодноразово проходять підготовку на робочому місці та підвищують кваліфікацію в навчальному закладі.

Державні службовці вищого рангу чимало часу приділяють самопідготовці та самоосвіті.

Співробітники Міністерства праці Японії, наприклад, підвищують свою кваліфікацію за такою схемою. Вищі держслужбовці відразу після отримання посади проходять підготовку на чотиритижневому курсі (і це повторюється через кожні три роки), а другорядний персонал - на двотижневих курсах, що не мають прямого відношення до їх посадових обов'язків (повторення через кожні шість-десять років). Підготовка чиновників для заміщення вищих державних посад проводиться в Школі державного управління та промислового менеджменту. Крім вікового цензу (не старше 25-ти років), наявності університетської освіти, досвіду практичної роботи, претендентам пред'являються високі вимоги, що стосуються їх професійних знань, умінь, особистих якостей, ціннісної орієнтації, прагнення до кар'єрного зростання. Навчання має індивідуальний характер.

Підготовкою держслужбовців місцевих органів управління займається Академія державної служби Японії, яка входить до структури Міністерства у справах місцевого самоврядування Японії [31; 32].

За наявності системи довічної зайнятості та акценту на старшинство при просуванні по службі та оплаті праці більшість службовців, як очікується, будуть працювати в одній і тій же компанії до виходу на пенсію. Тому організація вкладає значні кошти у свої власні програми навчання за місцем роботи. З цієї точки зору для багатьох великих фірм прийом на роботу означає початок кар'єри, а не тимчасову роботу. Отже, основним критерієм при прийомі на роботу виступає продемонстрована здатність вчитися [33].

Підготовка (навчання) кадрів є передумовою найму, тобто на роботу приймаються молоді люди, які тільки що закінчили ліцей або вищий навчальний заклад. Отже, зрозуміло, що вони зовсім не мають досвіду роботи. Часто отримані ними в ліцеях і ВНЗ знання та навички зі своєї спеціальності не пов'язані зі змістом їх службових обов'язків. Тому вчорашні випускники навчальних закладів проходять спеціальне навчання всередині своєї організації з метою набуття навичок роботи, починаючи із часу прийому і до виходу зі служби.

В Японії досі спостерігалася така тенденція, коли і на приватних підприємствах, і на державній службі потрібні кадри - генералісти. Для підготовки генералістів здійснюється періодична перестановка кадрів - ротація кадрів - через короткі проміжки часу. У разі виникнення вакантного поста просувається співробітник усередині департаменту. Навіть якщо йдеться про найвищий пост керівника, то його займе той, хто добре знає ноу-хау роботи і складні людські стосунки у своєму департаменті. Отже, необхідним стає підготувати майбутніх керівників усередині департаментів. У таких умовах службовці не тільки мають добре знати свою поточну роботу, а й мусять постійно підвищувати якість своєї роботи, урахувавши можливість стати майбутніми керівниками. У цьому полягає одна з причин необхідності постійного проведення навчання, метою якого є підготовка кадрів та підвищення кваліфікації до очікуваного рівня організації. Велика увага навчанню пояснюється тим, що воно є важливим методом підвищення свідомості своєї належності й причетності організації, оскільки в результаті спільного навчання поліпшуються людські відносини і у співробітників з'являється почуття єдності. Оскільки в Японії прийнята система колективного виконання роботи, важливим є формування і підтримування відносин співробітництва між працівниками відділів і секцій. З іншого боку, людині притаманне бажання бути самостійним. Тому виникає необхідність координувати підвищення почуття належності і прагнення до самостійності. Для досягнення цієї мети навчання вважається корисним способом.

Навчання можна поділити на дві основні категорії - навчання за місцем роботи та курсове навчання. Серед різновидів курсового навчання є, насамперед, спеціалізоване навчання, яке націлене на здобуття й оновлення спеціалізованих знань і набуття навичок, необхідних для ведення спеціальної діяльності. Такий вид навчання проводиться тим або іншим міністерством чи відомством і спрямований на здобуття знань, безпосередньо необхідних для виконання справ.

Крім того, є навчання загального профілю. Воно проводиться з метою здобуття й оновлення службовцями основних і загальних знань і розвитку навичок. Таке навчання проводиться міністерствами та відомствами, а також Державною палатою у справах кадрів Японії (далі - ДПК), яка є органом, що здійснює політику в галузі управління кадрами державної служби. Навчання загального профілю можна поділити ще на два види.

Перший вид - навчання для новачків, які тільки що влаштувалися на роботу.

Другий вид - поетапне навчання, що проводиться з урахуванням рівня посади, з метою прищеплення знань загального характеру, набуття навичок, підвищення здібностей управління.

Існують також ще інші види навчання, як, наприклад, мовний курс та ін. Крім того, при міністерствах і управліннях є спеціальні інститути підвищення кваліфікації.

Отже, ДПК Японії є органом, що займається питаннями навчання, розробкою різних видів навчальних програм тощо, має незалежний і нейтральний характер з метою забезпечення справедливого та демократичного виконання держслужбовцями службових обов'язків [34].

10. Основні тенденції модернізації державного управління

На початку XXI ст. політичне життя Японії характеризується бурхливим процесом перебудови, перегрупування основних політичних сил. Традиційно партія, що стояла біля керма - Ліберально-демократична партія Японії - втрачає свій вплив і змушена утворювати коаліційні уряди, які не користуються повною довірою у парламентаріїв. Політичні кризи слідують одна за іншою, довіра до державної влади, як показують опитування, знижується. Підвищенню довіри не сприяють реформи, з приводу яких немає згоди в парламенті.

З квітня 2001 р. по 2006 р. посаду прем'єр-міністра займав Дзюн'їтіро Коїдзумі. Коїдзумі - прихильник здорових фінансів і вільних ринків, його прихід у владу ознаменував початок внесення серйозних змін в японське життя, з більш компактним урядом і більшою економічною свободою. Коїдзумі поставив завдання скоротити державні витрати шляхом скорочення чисельності державних службовців. Як зазначалося у попередніх розділах, за наступні 10 років їх кількість планувалося зменшити вдвічі.

Дзюн'їтіро Коїдзумі - консерватор з жилкою радикального реформатора. Як і Німеччина, говорив він, Японія має знову створити повоєнне економічне диво для того, щоб вижити в повному конкуренції світі. Але, на відміну від Німеччини, біля дверей Японії стоїть Китай. Рік за роком японські промислові підприємства поступаються фабрикам Шанхая і Шеньчженя, а японські магазини наповнили дешеві китайські товари і продукти. Прем'єр-міністр, тим не менш, може вказати на мудрі японські корпорації, які перенесли чорнову роботу в Китай, а інтелектуальні ресурси залишили вдома - це такі фірми, як "Тойота" (Toyota) і "Індустрія нових послуг", оживляючих економіку за допомогою електронної комерції, дизайну і популярних на весь світ мультфільмів.

У жовтні 2005 р. японський парламент схвалив приватизацію пошти - головну урядову реформу початку століття. Ця міра стала основою економічної стратегії прем'єр-міністра Японії Дзюн'їтіро Коїдзумі, ядром його "структурної реформи". Раніше відмова схвалити цю реформу послужила йому приводом для розпуску палати і дострокових парламентських виборів, на яких він 11 вересня 2005 р. здобув переконливу перемогу і зміцнив свої позиції.

В Японії пошта - це набагато більше, ніж просто служба для доставки кореспонденції. Японське поштове відомство є найбільшою фінансовою установою у світі. Воно виконує функції основної ощадної каси країни. Фінанси пошти здаються безмежними - її фонди нараховують 340 трлн єн (близько 3 трлн доларів). Крім того, японська поштова служба є основним держателем державного боргу з цінними паперами на суму 140 трлн єн (1,3 трлн доларів). У підсумку пошта перетворилася на гігантську державну бюрократичну машину, яка доставляє пошту, функціонує як ощадбанк і видає страховку в тисячах відділень по всій країні. Ліберально-демократична партія, яка перебувала при владі протягом останніх 50 років, використовувала пошту для отримання дешевих фінансів на держвидатки і для роздачі посад своїм прихильникам. Багато поштмейстерів передають свою посаду у спадок, і деякі відділення перебувають під керівництвом одних і тих самих сімей протягом чотирьох і більше поколінь.

Партійні боси в парламенті були вкрай засмучені планами Коїдзумі. Один з представників парламенту назвав прем'єр-міністра "диваком". Після позачергових виборів Коїдзумі заявив: "З моменту заняття посади (прем'єра) я продовжую наполягати на необхідності реформування таких сфер господарства, як фінанси, оподаткування, обмеження видатків". Він також вказав на значне зниження кількості "поганих боргів" в японських банках як на прямий результат дій його кабінету. У низці серйозних реформ приватизація поштової системи покликана стати першою. Після виборів для Коїдзумі настав час випробувань. Протягом останнього десятиліття ціни на нерухомість впали, зникли традиційно довчні посади. Корпоративна Японія повернулася до отримання здорових прибутків лише кілька років тому.

Нестабільність світових фінансових ринків та внутрішньополітичні кризи і внутрішньопартійна боротьба привели до нових змін в політичному житті Японії. У 2007 р. посаду прем'єр-міністра обіймав Сіндзо Абе. При ньому Ліберально-демократична партія зазнала значну поразку на виборах у верхню палату парламенту. Баланс сил змінився на користь опозиції. Правлячий блок зміг завоювати лише 47 місць із 121, водночас як для збереження більшості мав отримати мінімум 64 мандати. Сіндзо Абе заявив, що має намір продовжувати курс на реформи і переламати несприятливі для уряду тенденції. Зокрема, він підкреслив, що буде особливу увагу приділяти боротьбі з корупцією. Через скандали навколо фінансових порушень його кабінет з вересня втратив трьох міністрів, що стало однією з головних причин обурення виборців.

Таро Асо, який змінив Сіндзо Абе на посаді прем'єра в 2008 р., також не користувався великою популярністю серед населення. Це показали опубліковані результати опитувань, проведених трьома загальнонаціональними газетами країни - "Асахі", "Майніті" та "Іоміурі". За їх даними, рівень підтримки нинішнього прем'єра знизився за кілька місяців до 21-22%. Учасники опитувань вказували на слабкі лідерські якості прем'єра і його помилки, зокрема в бюджетній сфері. Прорахунки прем'єра викликали стурбованість у правлячої Ліберально-демократичної партії, яку також очолював Асо. Впливові політики в ній відкрито заявляли, що на майбутніх загальних виборах ліберал-демократів чекає провал у разі збереження нинішнього керівництва. Правляча партія переживала глибоку кризу, а її політика в цілому катастрофічно втрачала підтримку. Опозиція, яка контролювала верхню палату парламенту, успішно блокувала

законодавчі ініціативи уряду і вимагала якнайшвидшого проведення виборів в ключову нижню палату. Прогнози виправдалися. На парламентських виборах 2009-2010 рр. Ліберально-демократична партія втратила свої позиції. Таро Асо подав у відставку. Його наступникам на посаді прем'єр-міністра - Юкіо Хатояма і Наото Кану - дістався вантаж досить серйозних економічних і політичних проблем.

З 1 квітня 2010 р. почала реалізовуватися податкова реформа Японії. Податкова політика уряду спрямована на скорочення державної заборгованості, яка сягає приблизно 180% ВВП. Зокрема, реформа покликана підтримати рішення прем'єр-міністра Японії Юкіо Хатоями, який пообіцяв обмежити випуск бондів сумою в 44 трлн єн (483 млрд доларів США). Найспірніший пункт плану уряду - збереження податку на бензин. Під час передвиборної кампанії Юкіо Хатояма обіцяв скасувати цей збір. Розмір податку становить 25 єн за літр бензину, але може варіюватися за рішенням уряду в разі значних коливань цін на нафту.

Щоб стимулювати зростання економіки, уряд Японії має намір скоротити деякі податки. Грошові подарунки у розмірі до 15 млн єн у 2010 р. звільнено від оподаткування, у 2011 р. поріг оподаткування знизили до 10-ти млн єн. Іноземних інвесторів звільнили від сплати податків на відсотки по японських корпоративних бондах, які будуть випущені до 31 березня 2013 р. Крім того, знизиться податок на автомобілі, який розраховується з урахуванням маси машини. Втрати бюджету планується компенсувати за рахунок підвищення низки зборів. Міністр фінансів Японії Хірохіса Фудзі назвав ухвалені рішення уряду неминучими, ураховуючи падіння податкових надходжень в період фінансової кризи [35].

Зараз пост прем'єр-міністра займає Есіхіко Нода, який є 95-м прем'єр-міністром у післявоєнний період.

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Учені, які займаються дослідженнями японської державно-політичної моделі, незмінно пов'язують значні успіхи Японії з ефективним функціонуванням бюрократичного апарату цієї держави. Багато в чому це пояснюється найвищим професіоналізмом, гнучкістю і відповідальністю державних службовців, що забезпечується насамперед відпрацьованим механізмом їхньої підготовки, стрижнем і фундаментом якої є, як зазначалося, п'ять відомих у всьому світі японських систем, заснованих на традиціях і філософії нації: довічного найму, кадрової ротації, підготовки на робочому місці, репутацій і оплати праці. Вони визначають і пронизують систему підготовки держслужбовців, починаючи з відбору майбутніх чиновників і закінчуючи їх звільненням. В Японії переконані, що саме на цих системах і ґрунтується так зване "японське диво" - стрімке входження Японії до складу найбільш високорозвинених країн світу. Унікальність і неповторність японської бюрократії пояснюються особливостями японської культури, що вплинула на специфіку національного характеру (працьовитість, колективізм, схиляння перед авторитетом, потреба в гармонізації міжособистісних стосунків, прагнення до самовдосконалення і т. ін.) [29].

В Японії в основному проходить процес децентралізації управління як найважливішої умови прискорення процесу інновацій. Зазвичай централізовано формуються лише стратегічні цілі і завдання. Конкретне розв'язання проблем з управління покладено багато в чому на місцеве управління. Останніми роками все частіше застосовується так звана діалогова форма управління, коригуюча спільну роботу центральних і регіональних систем управління [36].

Політичним і економічним пріоритетом для України продовжує залишатися підвищення енергоефективності та модернізація української промисловості, що можливо реалізувати у рамках Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. У цьому контексті Японія як країна, де було укладено Кіотський протокол, є одним із найперспективніших партнерів для нас. Україна стала першою європейською країною, з якою Японія уклала Договір про купівлю одиниць установленної кількості (карбоніві викиди) за схемою "зелених інвестицій". Упродовж 2009-2010 рр. Україна одержала від Японії інвестиційні кошти на суму 440 млн євро

на реалізацію енергозберігаючих проектів. Наразі Україна після врегулювання певних проблемних питань почала успішно використовувати отримані інвестиційні ресурси під проекти у різних галузях промисловості та комунальному секторі.

Особливе значення надається співпраці з Японією в галузі сільського господарства. Цей напрям набуває особливої актуальності за умов загострення світової проблеми з постачанням продовольства. Зважаючи на те, що Японія імпортує майже 60% продуктів харчування, Україна може запропонувати свої агропромислові потужності для виробництва та експорту зернових і бобових для японського ринку, "органічних" харчових продуктів.

Наразі ведеться робота з найбільшими японськими корпораціями "Марубені", "Іточу" та іншими щодо експорту зернових з України до Японії. Зокрема, упродовж 2009-2010 рр. японські компанії імпортували близько 500 тис. т фуражної кукурудзи, а також пшениці та ячменю. Є сподівання, що в майбутньому японські зернові трейдери зможуть диверсифікувати імпортні поставки зерна за рахунок української продукції.

За оцінками ООН, Україна входить до трійки світових лідерів з динаміки зростання продовольчої продукції. Ми могли б надавати всіляку підтримку японським інвесторам у сільсько-господарську інфраструктуру нашої країни, зокрема у будівництво елеваторів, зернових терміналів та вирощування зернових і бобових на родючих українських землях.

На сьогодні, за умов розширення інвестиційної співпраці з Японією в галузі енергозбереження та сільського господарства склалися всі передумови для укладання двосторонньої Угоди про сприяння та захист інвестицій. Домовленість про початок переговорів щодо укладання такої Угоди між лідерами обох країн стала суттєвим досягненням останніх візитів. Підписання зазначеної Угоди стимулюватиме надходження японських інвестицій і збільшить потоки японського капіталу в Україну.

З урахуванням сучасної ролі Японії у світі як впливового економічного та технологічного лідера, провідного світового інвестора і кредитора ... залучення японського капіталу в економіку України, просування провідних японських компаній на ринок нашої держави та впровадження новітніх японських технологій сприятиме прискоренню економічного розвитку нашої країни, модернізації української промисловості та агропромислового сектора [37].

Починаючи з 90-х років ХХ ст., з початком глобальної революції в державному управлінні, стали активно використовуватися технології менеджменту з метою підвищення ефективності адміністративного управління. У системі державної служби, окремих органах влади і управління менеджмент реалізується на основі таких головних функцій: планування, організація, координація, мотивація і контроль.

Особливої ефективності у сфері реформування систем адміністративного управління досягнуто, насамперед, у країнах-лідерах світової економіки - США та Японії. Без сумніву, їхні економічні успіхи стали можливі завдяки ефективній конкурентоспроможності влади й управління у цих країнах. Наприклад, сучасна японська модель державної служби базується на двох головних індикативних показниках її результативності: зменшенні її вартості для суспільства та підвищенні ефективності. Індикатор мінімізації вартості досягається завдяки жорсткому обмеженню чисельності адміністративних органів (включно з міністрами - як правило, їх нараховується трохи більше десяти), а також персоналу кожного державного органу. В Японії діє правило, за яким партія або коаліція партій, що перебувають при владі, у результаті зміни уряду можуть призначити в міністерство не більше трьох своїх членів і прихильників (міністра і двох заступників). Високої ефективності адміністративного управління в Японії досягнуто, зокрема, завдяки створенню елітарної державної служби, залученню до її лав еліти суспільства, кращих талантів й інтелектуалів. Такий відбір досягається двома шляхами:

- шляхом ефективної організації й цілковитої прозорості конкурсних іспитів під час заміщення державних посад;
- шляхом ефективного стимулювання і високого рівня оплати праці: в Японії державний сектор щодо рівня зарплат і пенсійних пільг цілком конкурує із приватним сектором [38].

Список використаних джерел

1. Режим доступу : <http://shkola.lv/index.php?mode=cht&chtid=250>
2. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/japan-encl-gerald.html>
3. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/ sistema_gos_ uprav.html
4. Режим доступу : <http://geo-pk19.3dn.ru/publ/18-1-0-69>
5. Режим доступу : <http://koralland.ru/yaponiya.html>
6. Режим доступу : <http://catalog.fmb.ru/japan1.shtml>
7. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/administr territor_ delenie.html
8. Режим доступу : http://ru.wikipedia.org/wiki/Административное_ деление_ Японии
9. Режим доступу : http://polbu.ru/starcev_govmanagement/ch31_all.html
10. Режим доступу : http://www.kruglaw.narod.ru/lit/admin_ law/kozyrin/6_4.htm
11. Режим доступу : <http://szags.chat.ru/guigszr/japan.htm>
12. Режим доступу : http://quality.eup.ru/MATERIALY7/japan_tqm2.htm
13. Режим доступу : <http://www.hr-ua.com/2010/09/upravlenie-v-yaponii-chast-1/>
14. Режим доступу : <http://www.hr-portal.ru/article/natsionalnye-osobnosti-sistem-upravleniya-personalom-yaponiya-ssha-rossiya-ukraina>
15. Режим доступу : <http://www.dist-cons.ru/modules/qualmanage/section2. html#3>
16. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/konstituciya.html>
17. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/parlament.html>
18. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/politicheskie_ partii.html
19. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/izbiratel'naya_ sistema.html
20. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/procedura_ zakonotvorch.html
21. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/glava_gosud_ imperator.html
22. Режим доступу : <http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-3/172.htm>
23. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/premier_i_ pravitelstvo.html
24. Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/prilozheniya.html>
25. Режим доступу : http://www.kruglaw.narod.ru/lit/admin_ law/kozyrin/6_2.htm
26. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/sudebnaya_ sistema.html
27. Режим доступу : http://www.kruglaw.narod.ru/lit/admin_ law/kozyrin/6_6.htm
28. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/gos_ sluzhba.html
29. Режим доступу : <http://gendocs.ru/v14421/?download=2>
30. Режим доступу : http://www.kruglaw.narod.ru/lit/admin_ law/kozyrin/6_3.htm
31. Режим доступу : <http://www.chelt.ru/2004/2-04/rudenko-2-04.html>
32. Режим доступу : http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/ Bunyabetsu-2_en.pdf
33. Режим доступу : <http://ecsocman.hse.ru/univman/msg/145342.html>
34. Режим доступу : http://law.vl.ru/analit/show_atr.php?id=163&pub_ name=%CF%E4%E3%E2%E2%EA%E0+%EA%E0%E4%F0%E2+%E3%E1%F3%E4%E0%F0%F1%F2%E2%E5%ED

35. Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/modernizacii_i_reformi.html
36. Режим доступу : <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=12406>
37. Режим доступу : <http://irgo.org.ua/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/ukraïna-i-yaponiya-globalne-partnerstvo-i-efektivna-dvostoronnya-vzayemodiya>
38. Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=986>

Список рекомендованих джерел

- Офіційний сайт парламенту Японії. - Режим доступу : www.shugiin.go.jp
- Офіційний сайт Прем'єр-Міністра Японії. - Режим доступу : <http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html>
- Офіційний сайт Кабінету Міністрів Японії. - Режим доступу : <http://www.cao.go.jp/index-e.html>
- Офіційна сторінка Міністерства закордонних справ Японії. - Режим доступу : <http://www.mofa.go.jp/index.html>
- Офіційна сторінка Національної Ради у справах персоналу Японії. - Режим доступу : <http://ssl.jinji.go.jp/en/index.html>
- Офіційна сторінка служби статистики Японії. - Режим доступу : <http://www.stat.go.jp/english/index.htm>
- Офіційна сторінка Національного архіву Японії. - Режим доступу : <http://www.archives.go.jp/english/index.html>
- Офіційна сторінка Посольства Японії в Україні. - Режим доступу : <http://www.ua.emb-japan.go.jp/ukr/index.html>
- Офіційна сторінка Посольства України в Японії. - Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/japan/>
- База даних законів Японії іноземними мовами. - Режим доступу : <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02>
- Загальна інформація про Японію. - Режим доступу : www.japanesekingdom.net
- Загальна інформація про Японію. - Режим доступу : <http://web-japan.org/plaza/other.html>
- Сайт про сучасну Японію. - Режим доступу : www.japantoday.ru
- Сайт про Японію. - Режим доступу : www.niigata.ru

Наукове видання

СВІТОВІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Редактори : *В. А. Дон, С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова,
М. В. Золотова, Л. О. Воронько*

Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*

Технічні редактори : *Ю. О. Куценко, Є. В. Ковальова*

Підп. до друку 28.12.2012.

Формат 60 × 84/8. Обл.-вид. арк. 55,76. Ум.-друк. арк. 71,15.

Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.