

Лекція 12. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ:ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

12.1 Єдина система органів виконавчої влади

Оснoву організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Органи виконавчої влади формують своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

Поняття «система органів» має потрійне смислове навантаження.

По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (органів виконавчої влади) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів.

По-третє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи.

Перший аспект системи органів виконавчої влади передбачає необхідність формування дієвої вертикалі виконавчої влади, яка б забезпечувала належну реалізацію законодавчо визначених політичною системою цілей та владних рішень зверху донизу. Відповідно до Конституції вищим органом, що очолює вертикаль виконавчої влади, є Кабінет Міністрів України.

Реалізацію другого аспекту – відокремлення органів виконавчої влади від інших органів державної влади – забезпечує Конституція України. Особливістю виконавчої влади як гілки державної влади є те, що вона має виконавчий та розпорядчий характер і забезпечує практичну організацію виконання законодавчих і нормативних актів.

Третій аспект системи органів виконавчої влади розкривається в розділі VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», де обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади – вищий, центральний, місцевий.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів;

1. Вищий рівень – Кабінет Міністрів України.
2. Центральний рівень – міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
3. Місцевий, або територіальний, рівень, на якому діють;
 - органи виконавчої влади загальної компетенції – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;
 - органи спеціальної – галузевої та функціональної – компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

12.2 Проблеми у відносинах владного трикутника України: Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України – Президент України

Модель державної влади, що сьогодні функціонує в Україні, на думку багатьох дослідників, має певні негативні фактори. По-перше, українська конституційно-правова доктрина побудована на політичній неструктурованості суспільства, оскільки в існуючому державному механізмі відсутній фактор політичної відповідальності Президента і Верховної Ради за діяльність Кабінету Міністрів. По-друге, існування дуалістичного центру виконавчої влади містить перманентний потенційний конфлікт, який вже неодноразово набував форм відкритого протистояння в межах трикутника «Парламент – Уряд – Президент». По-третє, таке двовладдя системно-політичного характеру ніколи не було ознакою реального демократизму.

Інституційно-політична система України, безсумнівно, все ще перебуває у фазі переходу до демократичної моделі.

Незважаючи на внесені зміни, Конституція України все ще залишається неточною і в майбутньому потребуватиме подальшого уточнення. Запроваджені зміни мали на меті визначити ролі Президента, Кабінету Міністрів та Верховної Ради, змінюючи характер устрою з президентсько-парламентського в бік парламентсько-президентського.

Ознаками такої класифікації слугують закріплені у новій Конституції принципи як всенародного обрання глави держави, так і тривалості існування уряду залежно від волі парламенту. Але Конституція, заклавши фундамент організації влади та окресливши контури взаємодії і розподілу повноважень між її ланками, залишила відкритим питання практичного функціонування владного трикутника в умовах України.

Зміна форми правління поставила Кабінет Міністрів у більшу залежність від колегіального органу – парламенту, обмеживши при цьому важелі одноосібного впливу Президента. Змінилась сутність й основного суб'єкта формування уряду – парламенту, який з введенням пропорційної системи виборів наповнився партійним змістом і став «опосередкованим засобом участі виборців у формуванні свого уряду» [9, с. 261]. Таким чином, уряд принципово перетворюється з бюрократично-президентського в партійно-бюрократичний. Тобто, до юридичних норм, що регулюють його діяльність, додаються ідеологічні принципи та програмні засади політичних партій, що входять до парламентської більшості.

Характеризуючи місце Кабінету Міністрів України у конституційній системі органів державної влади, необхідно виділити найбільш суттєві риси та особливості, які, по-перше, притаманні системі органів виконавчої влади в цілому, котру очолює Кабінет Міністрів, по-друге, відрізняють уряд від інших органів виконавчої влади, по-третє, визначають його взаємовідносини з Верховною Радою України та Президентом України.

У системі поділу влади уряд здійснює державну владу поряд з іншими органами державної влади: главою держави, законодавчими та судовими органами. Але предмет і сфера діяльності уряду мають свої особливості порівняно з іншими органами. Так, на відміну від органів законодавчої влади уряд не приймає законів, а організує їх виконання, забезпечує управління державним апаратом. Система органів виконавчої влади, яку очолює уряд, характеризується підпорядкованістю «по вертикалі» (нижчі органи і посадові особи підпорядковані вищим), що дозволяє забезпечити реалізацію управлінських функцій та виконання не лише рішень парламенту і глави держави, а й рішень вищих органів і посадових осіб виконавчої влади (акти нижчих органів можуть бути скасовані вищими).

Зазначимо, що у системі органів виконавчої влади положення Кабінету Міністрів України характеризується такими рисами:

1) згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. З цього конституційного положення випливає, що уряд здійснює керівництво органами виконавчої влади, забезпечуючи при цьому об'єднання, координацію та погодженість їхньої діяльності;

2) Кабінет Міністрів є загальнодержавним органом виконавчої влади загальної компетенції, його діяльність поширюється на всю територію України, а компетенція охоплює практично всі найважливіші питання, віднесені, згідно з принципом поділу влади, до сфери виконавчої влади. За характером компетенції у системі органів виконавчої влади більше немає органів, подібних до уряду;

3) Кабінет Міністрів – це колегіальний орган виконавчої влади, тобто він працює шляхом колегіального прийняття рішень.

Виходячи з наданих повноважень взаємовідносини Кабінету Міністрів з іншими вищими органами державної влади будуються на засадах принципу поділу влади і характеризуються:

1) формуванням уряду парламентським шляхом та здійсненням парламентського контролю за його діяльністю.

Участь Верховної Ради України у формуванні Кабінету Міністрів, визначенні напрямів його діяльності та роль парламентського контролю в процесі конституційної реформи значно зросли. Так, парламент:

- призначає Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України;
- розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- відповідно до Конституції та законів України здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів;
- розглядає питання про відповідальність Кабінету Міністрів та приймає резолюцію недовіри Кабінету Міністрів;

– приймає відставку Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України;

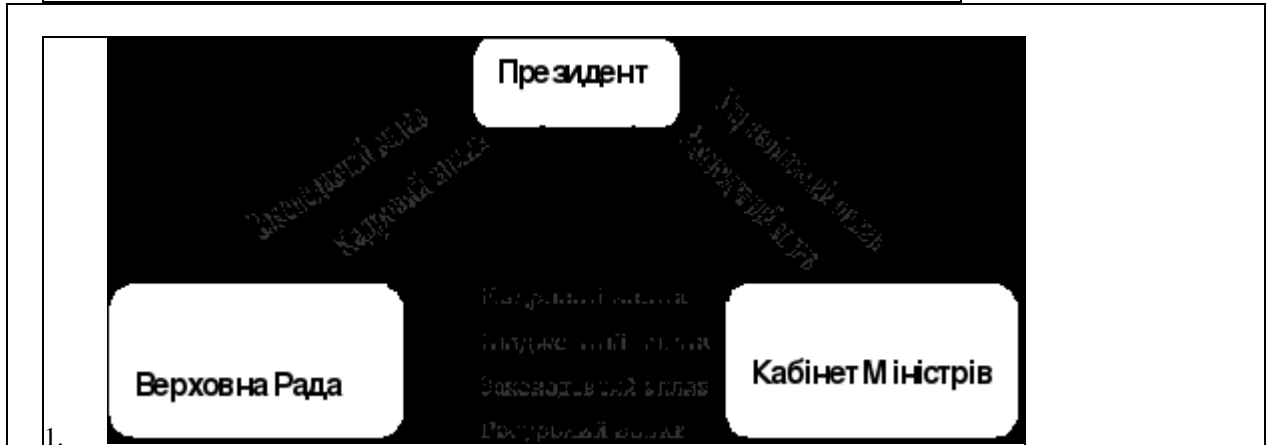
2) взаємодією уряду та парламенту за такими основними напрямками: по-перше, через прийняті Верховною Радою України закони, що їх уряд повинен виконувати і втілювати в життя; по-друге, в рамках бюджетного процесу, оскільки саме на уряд покладаються обов'язки розробки проекту закону про Державний бюджет України та подання звіту про виконання Державного бюджету України; по-третє, в процесі законопроектної діяльності (Кабінет Міністрів як суб'єкт законодавчої ініціативи забезпечує підготовку значної кількості законопроектів, вносить їх до Верховної Ради України, призначає своїх офіційних представників для їх обговорення тощо);

3) підконтрольністю і підзвітністю Кабінету Міністрів України Верховній Раді України;

4) подвійною відповідальністю Кабінету Міністрів України перед Президентом України та Верховною Радою України;

5) номінальною участю Президента України у формуванні уряду. Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді вносить до Верховної Ради України подання про призначення Прем'єр-міністра України та за власними пропозиціями подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України.

Оскільки ефективність функціонування політико-правової системи держави в цілому чи її ключових складових – парламенту, уряду і глави держави, визначається ступенем впливу кожної із згаданих інституцій як на інші елементи системи, так і на суспільство в цілому, спробуємо окреслити загальну схему політичних і правових впливів у межах українського трикутника влади. Обидва типи цих впливів тісно пов'язані, але правові впливи, на відміну від політичних, мають законодавчо-формалізований характер.



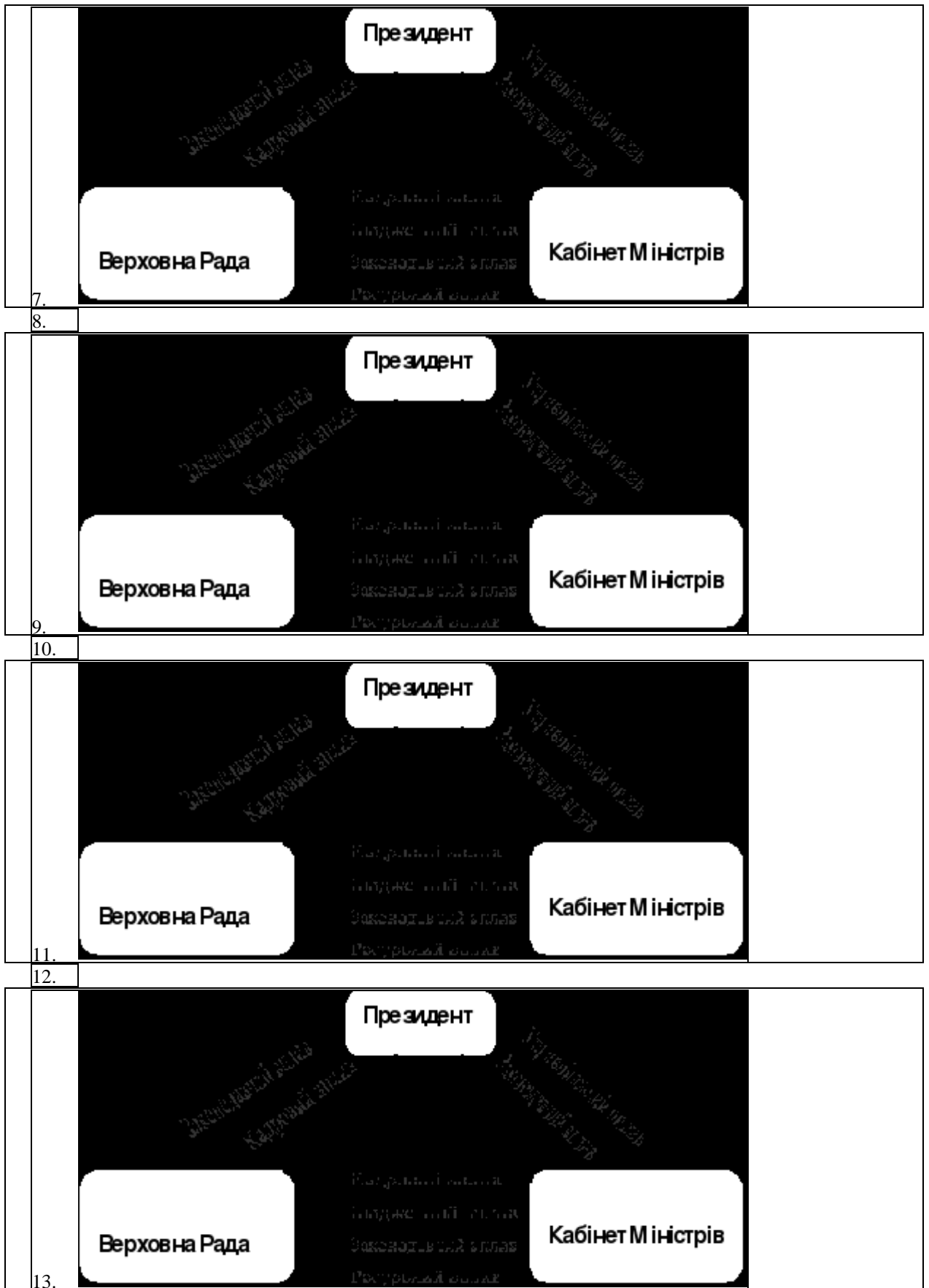


Рис. 12.1. Загальна схема політичних впливів в українському трикутнику влади [18]

Наведена схема (рис. 12.1.) має відносний характер, оскільки реальні впливи значно багатогранніші і складніші. Вони не мають односпрямованого лінійного характеру. Водночас ця схема дає уявлення про пріоритетність тих чи інших впливів зазначених політико-правових інститутів.

Законодавчий вплив Верховної Ради на Президента означає можливість ухвалення законів (у т. ч. Конституції), що окреслюють правове поле діяльності глави держави в Україні.

Законодавчий вплив Президента на Кабінет Міністрів означає можливість, по-перше, видання указів, якими керується у діяльності Кабінет Міністрів, по-друге, зупиняти дію актів Кабінету Міністрів.

Кадровий вплив Верховної Ради на уряд означає можливість призначення парламентом на урядові посади та звільнення з них.

Кадровий вплив Президента на Верховну Раду означає його можливість припинити повноваження останньої.

Управлінський вплив Кабінету Міністрів на Президента окреслює ту обставину, що реальне управління соціально-економічними та іншими ключовими для життєдіяльності держави процесами (які уособлює і за які ніби відповідає насамперед всенародно обраний Президент) здійснює саме уряд.

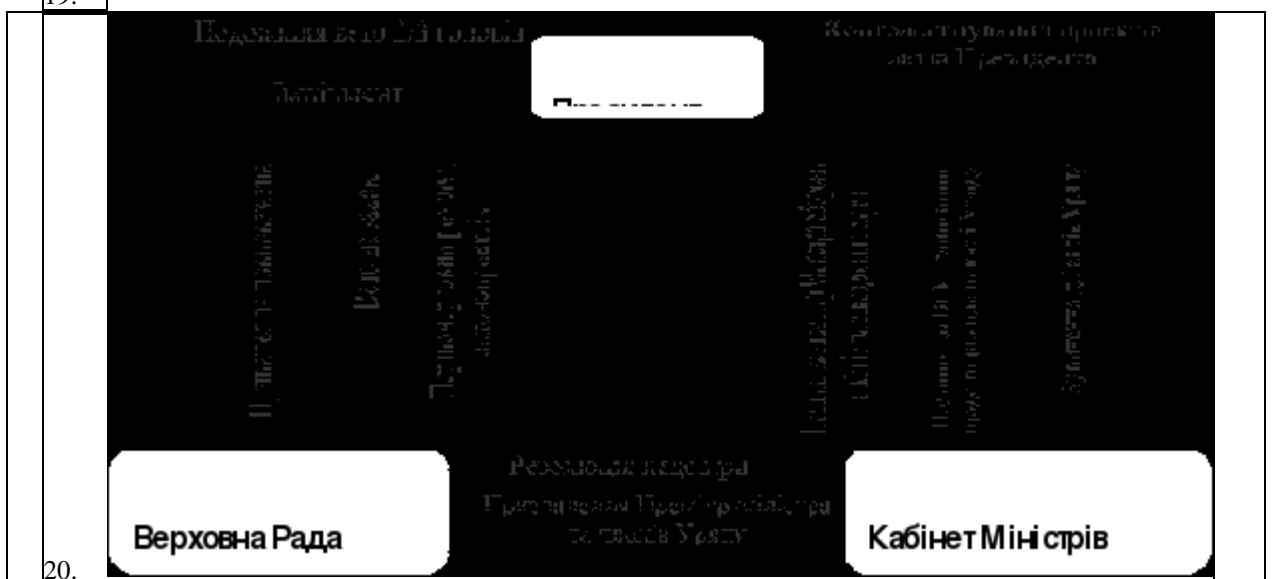
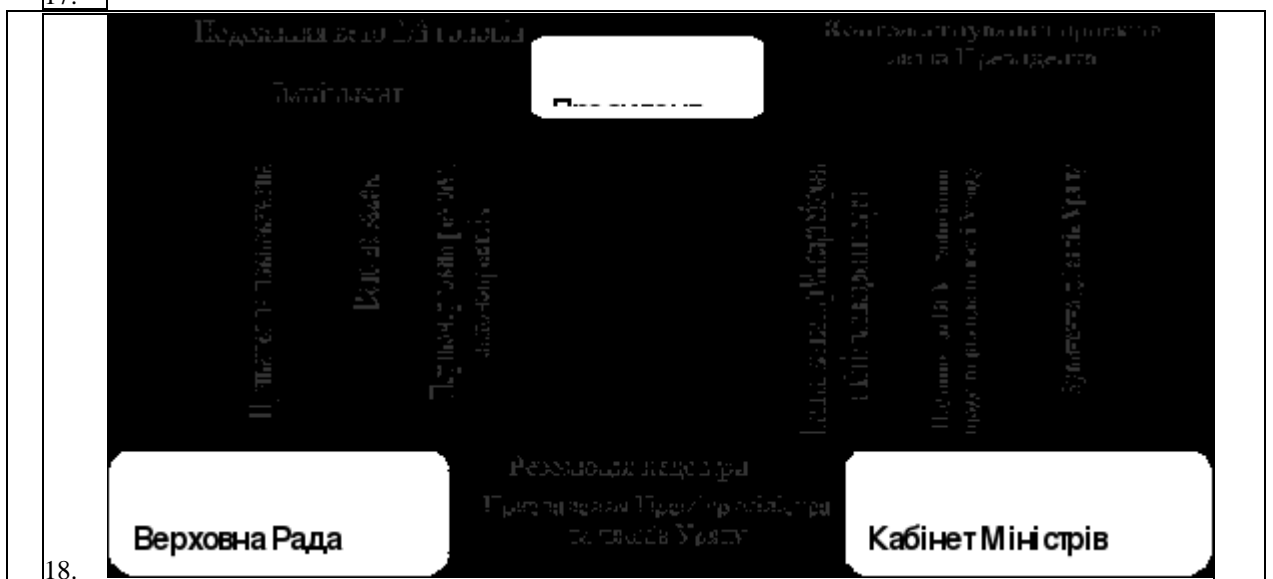
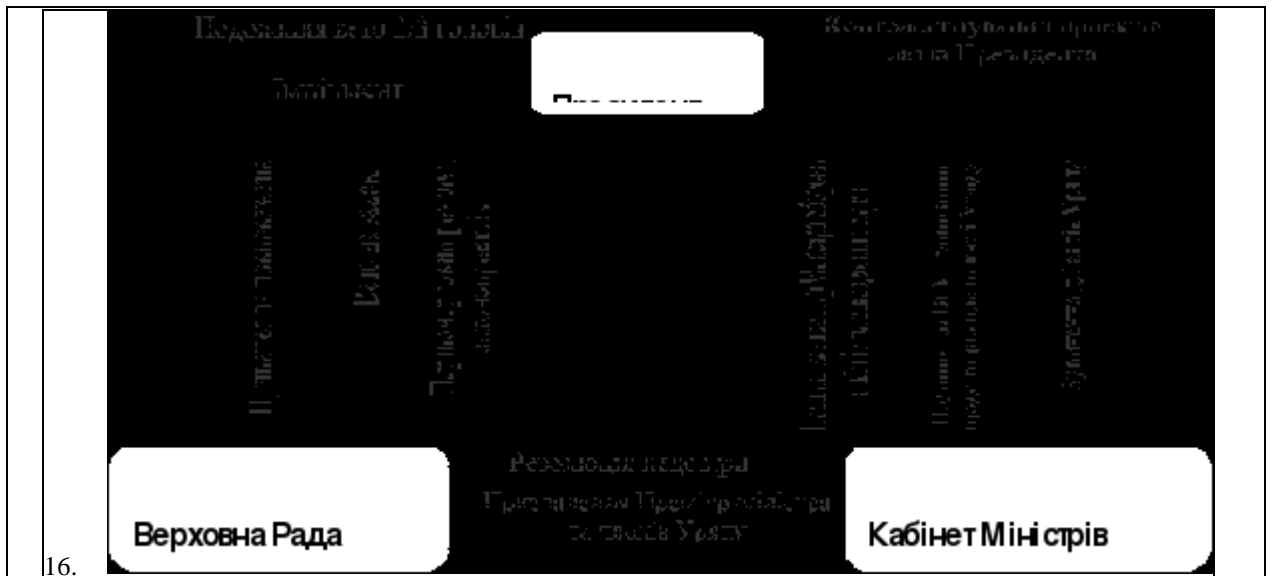
Бюджетний вплив Верховної Ради на Кабінет Міністрів ґрунтується на виключному праві парламенту ухвалювати бюджет, а, отже, – і остаточній можливості Верховної Ради коригувати ті чи інші доходні і витратні статті Уряду [18].

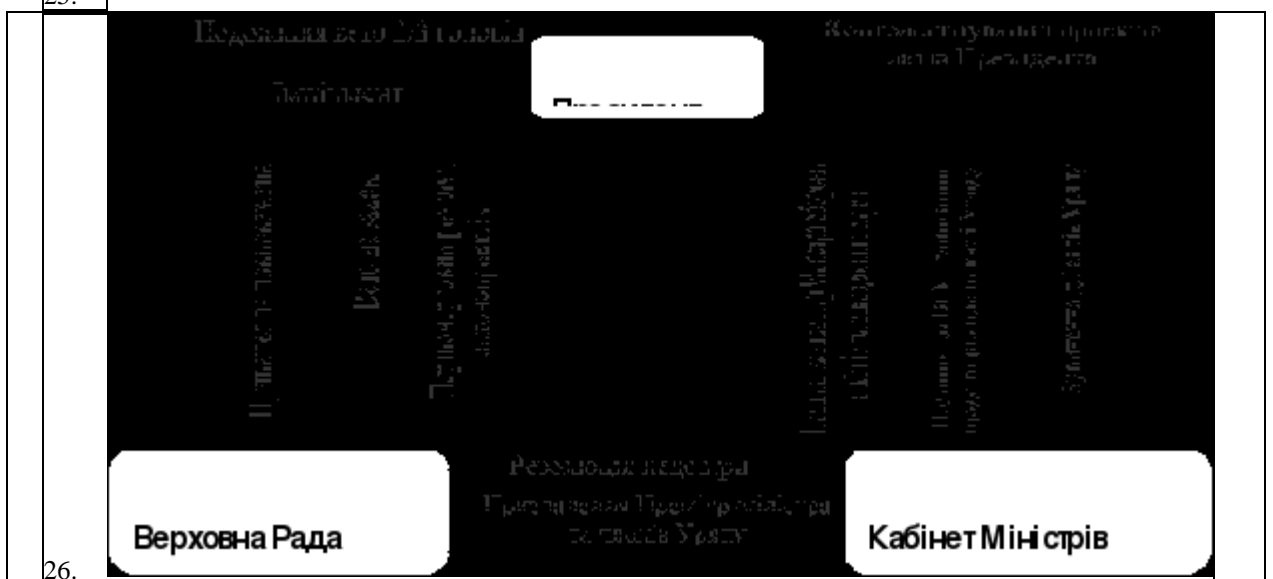
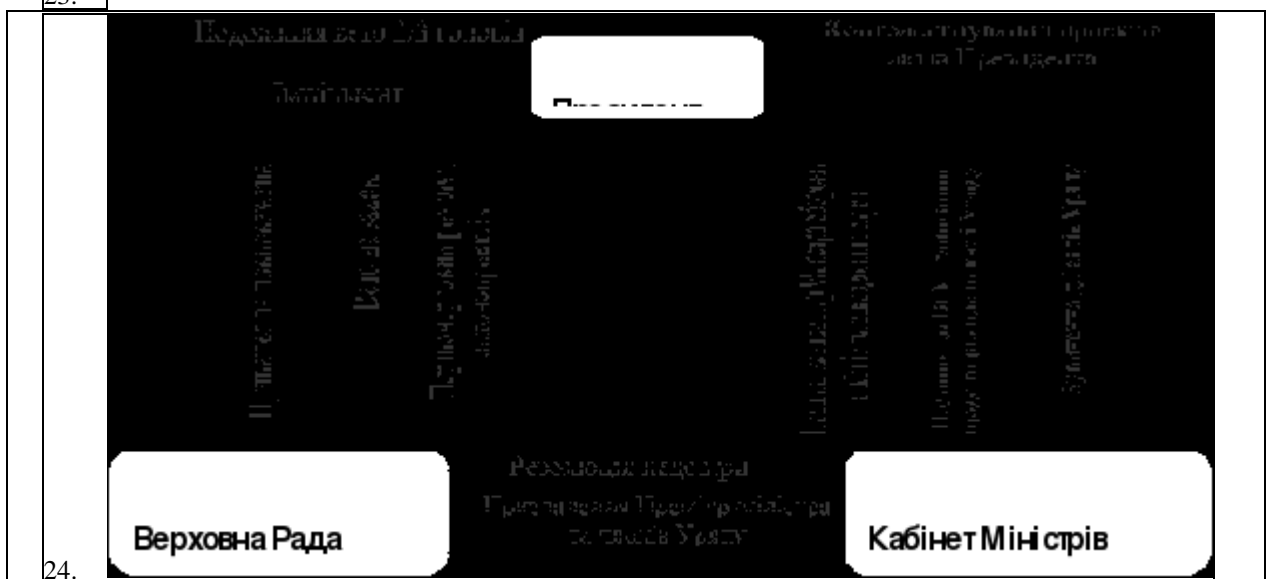
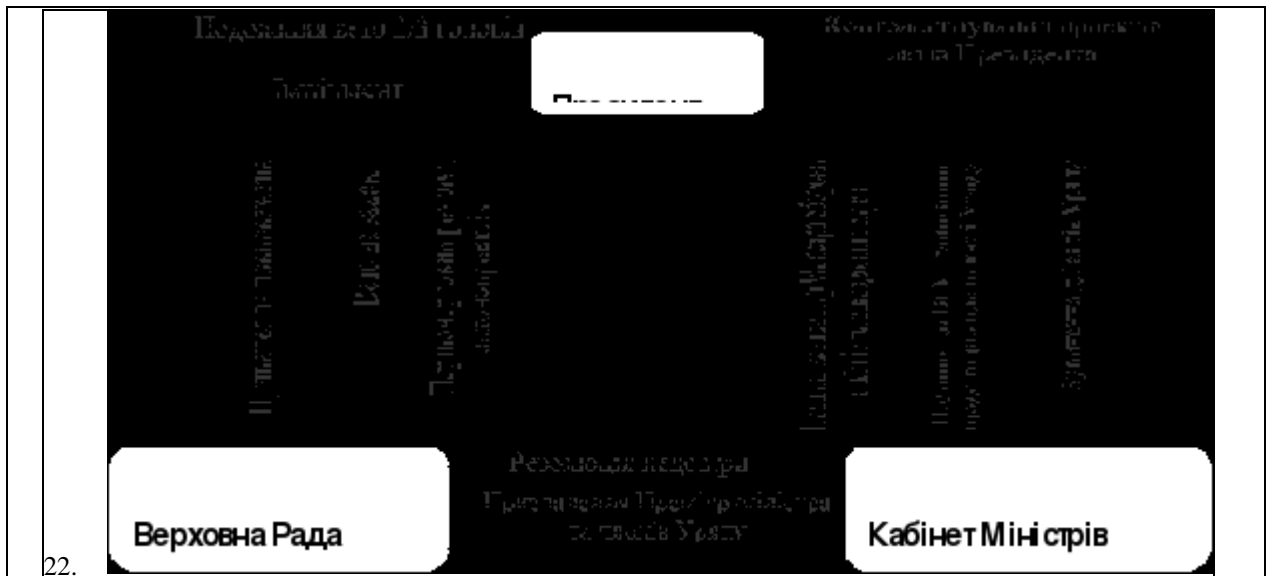
У свою чергу, ресурсний вплив уряду на парламент означає не що інше, як можливість Кабінету Міністрів через свої структури в центрі і на місцях реально управляти господарством, щоденно розподіляти чималі фінансові й матеріальні ресурси. А кожен депутат, кожна фракція зацікавлені, щоб питання їхні особисті, їхнього округу, їхньої групи підтримки вирішувалися у першу чергу і належним чином.

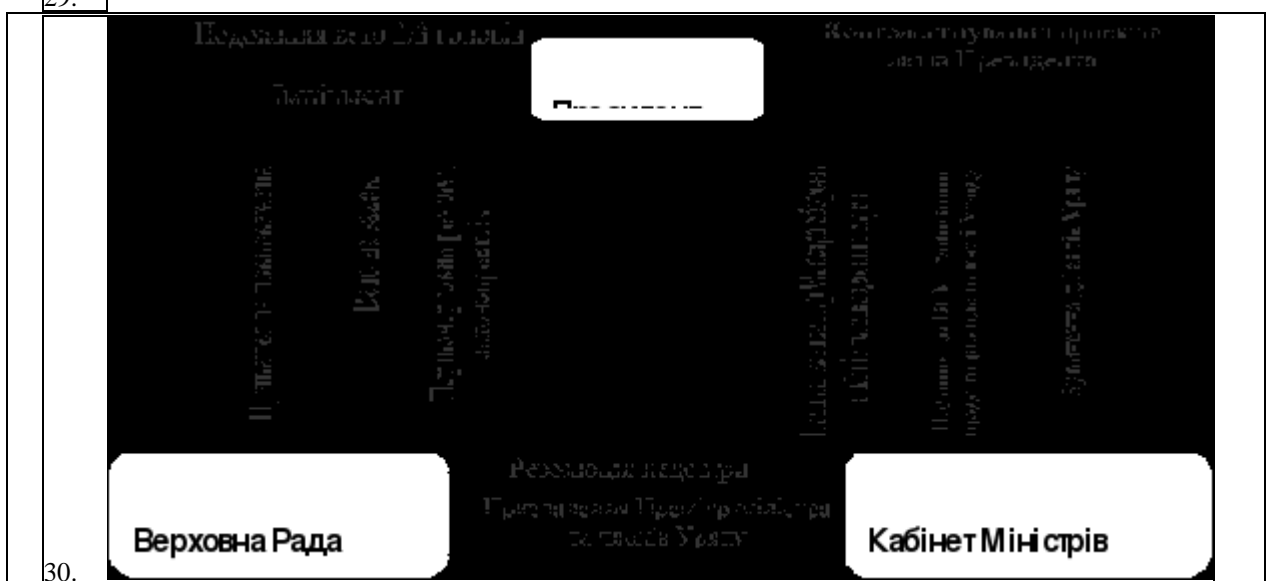
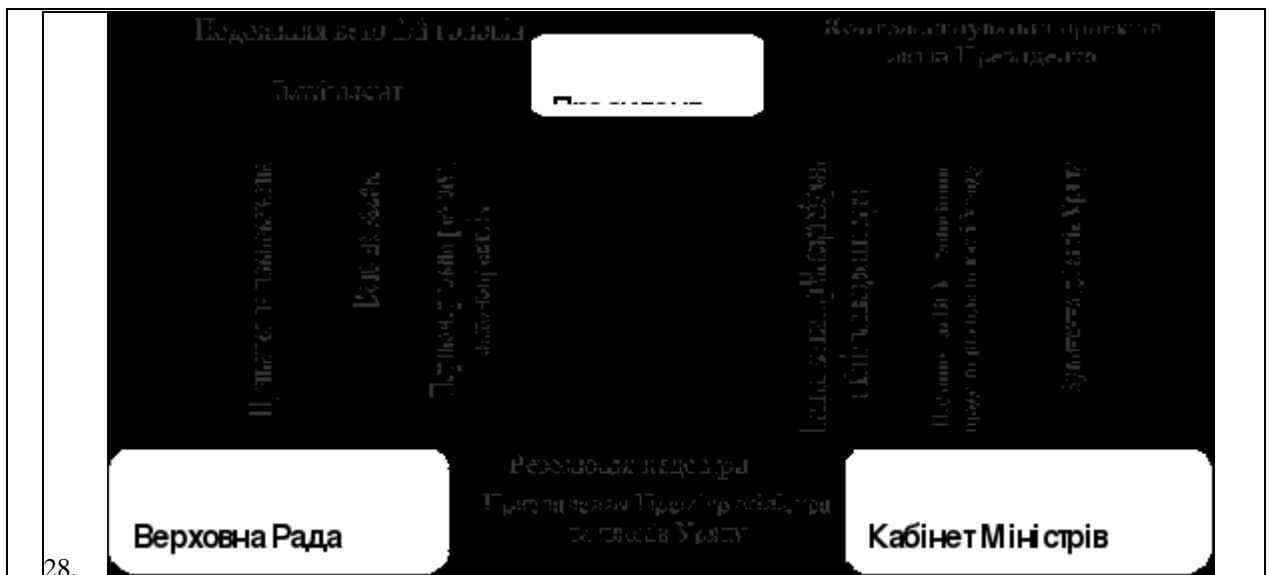
Можливість правових взаємовпливів парламенту, уряду і глави держави ґрунтується на Конституції. Конституційна визначеність цих впливів є суттю зв'язків – стримувань, протизваг, взаємодії – між Верховною Радою, Кабінетом Міністрів і Президентом.



- 14.
- 15.







[продолжение](#)

1.

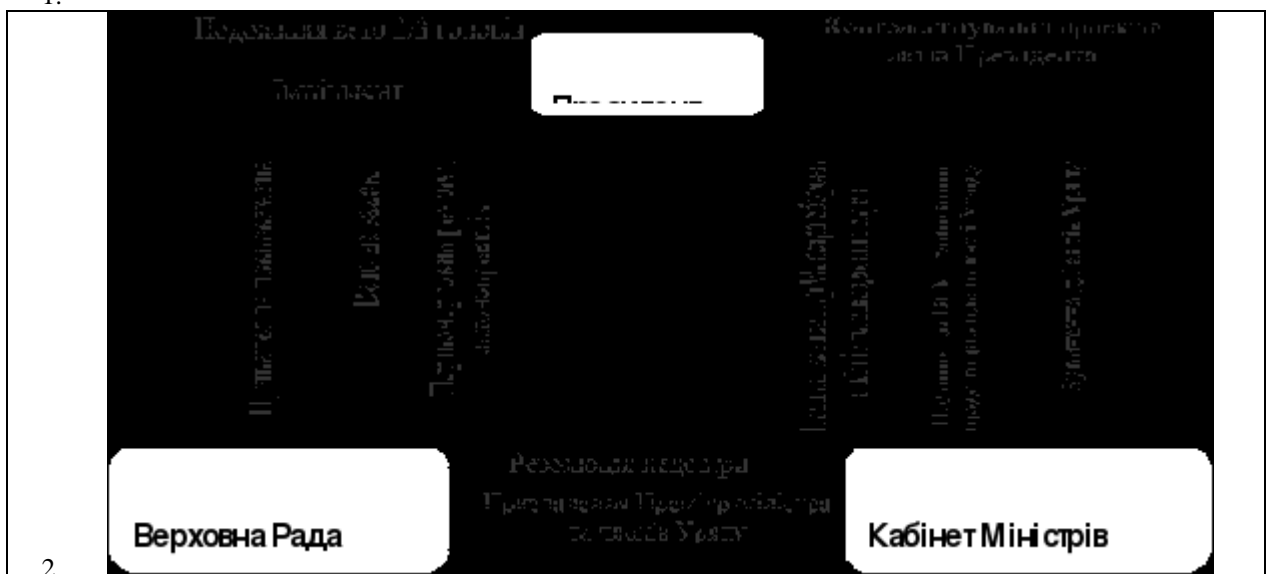


Рис. 12.2. Загальна схема правових впливів в українському трикутнику влади [18]

Схема (рис. 12.2.) дає уявлення про правові впливи у вітчизняному трикутнику влади, хоча окреслює лише ті правові впливи, які формалізовані Основним Законом держави. Деякі інші впливи унормовані в інших законах, зокрема – у Законі України «Про Кабінет Міністрів України».

Аналізуючи впливи у владному трикутнику, слід зазначити, що головною особливістю існуючої політичної системи в Україні є часткове дублювання повноважень і невизначеність щодо політичного лідерства.

Конституція України створює для Президента і Кабінету Міністрів політичні ролі, що частково співпадають.

Так, у рамках цієї системи, для якої характерне дублювання, провідне положення Президента виходить з наявності у нього права вето щодо законодавства. Президент може накладати вето на закон за наявності істотних підстав на це і має право повернути його до Верховної Ради зі своїми змінами. Верховна Рада може подолати президентське вето конституційною більшістю (2/3 голосів). Якщо Верховна Рада не може набрати 2/3 голосів від її конституційного складу, вона може змінити законопроект (причому не обов'язково так, як хоче Президент) і знову надіслати його Президенту. У свою чергу, глава держави може заявити, що це новий законопроект і знову накладати на нього вето. Чітких процедур, пов'язаних із президентським вето, немає. Це призводило до можливості ситуацій, коли Верховна Рада набрала 2/3 голосів і направила закон назад, а Президент просто не став нічого з ним робити. Змінами до Конституції здійснено спробу врегулювати це питання – якщо Президент відмовляється підписати закон, він оприлюднюється Головою Верховної Ради за його власним підписом. До прикладів практичних та політичних наслідків цієї зміни можна віднести прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Виходячи із зазначеного, можна передбачити, що функціональні можливості Кабінету Міністрів України помітно залежатимуть від підтримки Верховною Радою урядових законопроектів. Однак, Конституція зберігає можливість за главою держави блокувати цю співпрацю застосуванням вето стосовно вже прийнятих законів. Отож, без принаймні лояльного Президента парламентсько-урядова коаліція може зустрітися із серйозними проблемами.

Дублювання політичних обов'язків, поєднане з надмірним регулюванням і відсутністю прозорості, створює систему, де ініціатори політичних ідей можуть прагнути реалізувати свої пропозиції за допомогою тієї особи, що приймає рішення; яка, як вони вважають, охоче погодиться з їхніми ідеями. Наприклад, міністр, що не може отримати згоду своїх колег зі своїм підходом, може прагнути домогтися видання указу Президента для реалізації цього підходу або подання президентського законопроекту до Верховної Ради або ж може стимулювати депутата Верховної Ради для його ініціювання. Така практика не є незвичайною, і є багато прикладів її використання. У деяких випадках, наприклад, щодо Закону «Про Кабінет Міністрів», були моменти, коли одночасно існувало три варіанти – президентський, варіант Кабінету Міністрів і варіант Верховної Ради.

Учасники цієї системи часто відзначають, що Президент отримує свою владу не лише з Конституції, а й також із традиції та звички підкорятися найвищій інстанції. Ця традиція, що глибоко вкоренилася у системі через тривалу практику, може ускладнити й уповільнити політичну реформу.

Враховуючи вищевикладене, розглянемо *основні конституційно-правові зміни* в контексті виконавчої влади щодо *повноважень Президента України стосовно Кабінету Міністрів*.

По-перше, нетиповою для глави держави є визначена Законом участь Президента у процедурі призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. Змінами до Конституції 2004 року запроваджено внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів, адже одні члени уряду (Міністр оборони, Міністр закордонних справ) мають призначатися Верховною Радою за поданням Президента (нарівні з Прем'єр-міністром), а інші – за поданням Прем'єр-міністра. Звільнити цих міністрів, як і інших членів уряду Верховна Рада України за Конституцією взагалі зможе без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром чи з Главою держави простою більшістю від конституційного складу. Такий підхід остаточно підриває основи діяльності уряду як «єдиної команди», легалізує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони та закордонних справ, і в принципі є унікальним у світовій конституційній практиці. Адже, у будь-якій країні, зокрема й з класичною парламентською формою правління, члени уряду отримують легітимацію (формальне призначення на посаду або звільнення з посади відповідним правовим актом) від глави держави.

Це одне з найбільш небезпечних та деструктивних положень Основного Закону, яке суттєво послаблює Кабінет Міністрів (всупереч деклараціям авторів реформи), особливо зважаючи на рівень політико-правової культури нашого політикуму та лобістську діяльність окремих народних депутатів. Загроза одноосібного звільнення (без потреби отримання згоди від іншого політичного суб'єкта), яка раніше робила членів уряду «слухняними слугами Президента», тепер змушуватиме членів Кабінету Міністрів бути «лояльними» до окремих лобістських груп народних депутатів. За такого підходу важко очікувати від міністрів принципності у питаннях реформ.

Ключова роль глави уряду в ініціюванні абсолютної більшості призначень на рівні центральних органів виконавчої влади (окрім міністрів оборони та закордонних справ і Голови Служби безпеки України) та здійснення формальних призначень членів уряду й частини керівників центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом Верховною Радою України, а решти керівників – безпосередньо урядом (пп.

12 і 12-1 ч. 1 ст. 85, п. 9-2 ст. 116), руйнує можливості Президента у вирішенні кадрових питань у системі виконавчої влади, а чільну роль у їх вирішенні починає відігравати Кабінет Міністрів.

По-друге, вирішення винятково урядом усіх питань, пов'язаних з утворенням, реорганізацією й ліквідацією відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116), позбавляє главу держави права опосередковано впливати на вирішення кадрових питань через механізм утворення (ліквідації) окремих державних органів.

По-третє, не відповідає покладеним на Президента України повноваженням і порядок призначення Голови Служби безпеки України. Адже Президент України відповідно до Конституції забезпечує національну безпеку. Законом же передбачено призначення та звільнення Голови Служби безпеки України за поданням Президента Верховною Радою України. Служба безпеки України є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента, і тому насамперед главі держави має підпорядковуватись дана спецслужба. Політичний же вплив парламенту на цей орган мав би бути зведений до мінімуму.

По-четверте, неоднозначним є тлумачення ч. 4 ст. 118 Конституції, що передбачає призначення і звільнення голів місцевих держадміністрацій Президентом України за поданням уряду. Постає питання: Президент зобов'язаний чи має право призначати і звільняти тих, кого йому запропонують? Якщо Президент у цьому питанні має вирішувати на свій розсуд, то уряд буде вимушений прилаштуватися до його позиції. Тим більше, що ч. 5 ст. 118 говорить про відповідальність голів місцевих держадміністрацій і перед Президентом, і перед Кабінетом Міністрів, а ч. 8 ст. 118 надає главі держави можливість скасовувати рішення голів місцевих держадміністрацій, істотно коригуючи тим самим зміст їх діяльності. Таким чином, зміни до Конституції «розривають» виконавчу владу між главою держави та парламентом, залишаючи дуже мало управлінських інструментів для уряду. Виконавча вертикаль залишається урядовою тією само мірою, як і президентською. У таких умовах стає проблематичною стабільність та ефективність функціонування виконавчої влади зокрема і держави загалом.

По-п'яте, не всі питання знято і з трансформацією конституційної норми про повноваження глави держави на свій розсуд скасовувати акти Кабінету Міністрів України, яке тепер формулюється як право зупинити дію цих актів «з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності». Ця зміна мала б відображати загальну тенденцію до зменшення повноважень глави держави. Однак пошук аргументів щодо неконституційності тих чи інших рішень у вітчизняній практиці управління ніколи не був занадто обтяжливим, а тривалий термін розгляду може не менш надійно блокувати діяльність уряду, аніж попередня норма.

По-шосте, встановлення норм про складання урядом повноважень виключно перед Верховною Радою (ч. 1 ст. 115), а не главою держави, як це було до сьогодні, унеможливило відставку уряду за рішенням Президента України. Тим самим Президент позбавлено важелів безпосереднього впливу на уряд. Загалом функціонування останнього стає стабільнішим, оскільки згідно з ч. 2 ст. 87 право Верховної Ради розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів залишається обмеженим (відповідне питання не може розглядатися «більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України»).

По-сьоме, істотно обмежено можливості Президента безпосередньо впливати на діяльність уряду шляхом видання зобов'язуючих актів. Зокрема, ч. 3 ст. 113, як і раніше, передбачає, що уряд у своїй діяльності зобов'язаний керуватися не тільки Конституцією та законами України, а й актами Президента України. Але вже з дуже істотним уточненням: «прийнятими відповідно до Конституції та законів України». А в п. 10 ст. 116 вилучено згадку про акти Президента як засіб визначення функцій уряду.

По-восьме, зберігається проблема інтерпретації змісту процедури скріплення президентських актів виданих у межах його повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 і 23 ч. 4 ст. 106 Конституції підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт і його виконання.

Скріплення (контрасигнатуру) можна розглядати як формальний вияв узяття урядом президентського указу до виконання. У такому разі ця норма обмежує самостійність уряду. Однак її можна розглядати в рамках сучасних європейських підходів як засіб блокування урядом самостійної позиції Президента України із зазначених питань. У цих взаєминах з главою держави роль прем'єра та уряду могла б істотно зрости. Отож, необхідно досягти визначеності у питанні: скріплення підписом є правом чи обов'язком прем'єра й відповідального міністра.

Думки науковців, яким Конституційний Суд запропонував викласти свою позицію, з цього питання розходяться. Пропонується два варіанти тлумачення спірного положення. За першого, притаманного, наприклад, Конституції Німеччини, контрасигнація або скріплення підписами є обов'язковою умовою набрання чинності актом Президента. За другого варіанта скріплення підписами може мати суто інформативний характер і метою його є доведення прийнятого указу до відома Прем'єр-міністра та відповідального міністра. Але в такому разі позиція виконавчої влади зводиться до обов'язку автоматично прийняти указ до виконання. До речі, за попередньою редакцією Основного Закону підписами мали бути скріплені укази Президента, прийняті в межах не чотирьох, а 13 пунктів повноважень глави держави, визначених статтею 106 Конституції [12]. Це може свідчити про певне розширення прав Президента самостійно приймати рішення. Однак, є певна категорія указів, щодо яких доцільність контрасигнації

сумнівна. Наприклад, Прем'єр-міністр та відповідальний міністр мають підписувати укази про оголошення надзвичайного стану, хоча ці самі укази у дводенний строк повинні затвердити Верховна Рада України.

Таким чином, як бачимо, умови політичного протистояння не дали змоги при розробці змін до Конституції здійснити комплексну оцінку проблемних, конфліктних і кризових варіантів макроуправлінських ситуацій, що можуть виникнути при введенні їх у дію [10].

Актуальним є також питання впливу опозиції на уряд. Наявність політичної опозиції, забезпечення можливостей для її повноцінної участі у політичному житті є однією з базових умов існування політичної системи європейського зразка. Зміна форми правління вимагає проведення нормативно-правового регулювання взаємодії Кабінету Міністрів й опозиції. На сьогодні практично єдиним законодавчо визначеним правом опозиції за умови, що до її складу входить не менш як одна третина депутатів, є можливість ініціювати питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Але відправити уряд у відставку (прийняти резолюцію недовіри) може лише більшість депутатів від конституційного складу. Тому право ініціювати звіт уряду дає можливість парламентській опозиції донести через парламент свою позицію та продемонструвати своє ставлення до Уряду і не більше.

Згідно з Основним Законом, у своїй діяльності уряд керується указами Президента, але водночас – і постановами Верховної Ради. Конституція України не дає чіткого пояснення, як ці акти між собою погоджуються. «Різні юридичні норми можуть міститися у різноманітних нормативних актах як за змістом, так і за формою, в тому числі таких, що суперечать один одному, виключаючи одне одного повністю або частково... не випадково в юридичній літературі зазначається, що суттєвим недоліком правотворчого процесу є відсутність єдиних критеріїв при виробленні та обранні форми нормативно-правових актів» [22, с. 34]. У ситуації подвійної підпорядкованості існує ризик того, що виконавчі органи здебільшого орієнтуються на одного суб'єкта [8, с. 133]. Це досить яскраво проявилось в умовах попередньої – президентсько-парламентської форми правління: Уряд фактично підпорядковувався Президентові, а за Верховною Радою лишалися далеко не основні важелі впливу.

Відповідно до конституційних змін, за Президентом закріплені кадрові функції щодо призначення ряду міністрів (Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України). Тобто, існує ризик подвійного підпорядкування Уряду: частина членів уряду керуватиметься актами Президента, а решта – Програмою та постановами Верховної Ради. Більше того, не виключені випадки, коли парламентську більшість можуть сформувати опозиційні до Президента політичні партії. У такому разі розкол Кабінету Міністрів поглибитися. Це може призвести до дезорганізації діяльності Уряду. Адже «структури виконавчої влади – уряд та відомства – функціонують за принципом єдиноначальності. Незважаючи на розбіжності в позиціях міністерств, рішення ухвалюються від імені всього уряду. Тільки так має забезпечуватись єдність політики уряду» [7]. Тому перед законодавцями постає важлива правова проблема: встановлення чітких субординаційних зв'язків між нормативно-правовими актами у правовій системі України. Тут можна погодитися з *Ю. Шемиченком*, який вихід з цієї проблеми вбачає в прийнятті законів «Про закони і законодавчу діяльність» та «Про нормативні акти» [20, с. 88].

Кабінет Міністрів повинен бути генератором суспільного розвитку та необхідних для цього реформ на основі чіткої Програми діяльності. Виходячи із задекларованих пріоритетів повинен формуватися посадовий та персональний склад Уряду. На урядові посади мають призначатися політики, що мають чітке бачення реформ й готові взяти персональну відповідальність за їхнє проведення та результати. Органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовка рішень, їх прийняття, впровадження й контроль за виконанням (моніторинг). Зокрема, міністерства повинні допомагати міністру у розробці реформ та їхнього впровадження в життя. Урядові рішення повинні прийматися виходячи з обмеженості державних ресурсів та потреби їх спрямування на вирішення пріоритетних проблем.

Головною метою реформування Кабінету Міністрів є забезпечення виконання Урядом основного завдання – формування державної політики. При цьому Кабінет Міністрів повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів свої повноваження адміністративного характеру. Основна діяльність членів Кабінету Міністрів має зосереджуватися на роботі в Уряді та Парламенті. Необхідно усунути дублювання діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів та міністерств. Робота з підготовки концепцій, проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами з власної ініціативи міністрів, відповідно до прийнятих стратегічних і політичних рішень, а не за «дорученнями» Адміністрації, керівництва Уряду чи Президента. Застаріла та неефективна процедура «погодження» проектів урядових рішень має бути замінена сучасними інструментами міжміністерської координації, заснованими на електронному документообігу та публічному обговоренні на урядових комітетах.

12.3 Напрямки удосконалення моделі організації державної влади в Україні

Впровадження парламентсько-президентської форми державного правління в Україні зумовило появу нових інституціональних викликів, які повинні бути розв'язані вже найближчим часом задля збереження політичної і, як наслідок, економічно-соціальної стабільності держави. Одним із основних завдань політичного, адміністративного та наукового істеблiшменту є створення оптимізаційної моделі взаємодії ключових макрополітичних суб'єктів державної влади: Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Із внесенням змін до Конституції оптимального перерозподілу не досягнуто. Запроваджена модель виявила свою недосконалість переважно в інституційно-правовому аспекті, а саме:

Зміни до Конституції не містять чіткого механізму формування ефективної виконавчої влади в Україні.

Не ліквідоване паралельне існування кількох виконавчих вертикалей: парламент формує уряд, проте голів державних адміністрацій і надалі призначає Президент.

Наявність в уряді «квоти Президента» – силових міністрів може поставити під сумнів діяльність Кабінету Міністрів як єдиної команди у періоді так званого «розділеного правління». У більшості країн саме ці посади є вагомим «призом» для партнерів при створенні коаліційного уряду.

Невідомо яким чином вирішувати проблему, коли Президент України, отримавши від коаліції депутатських фракцій пропозиції щодо внесення до парламенту подання про призначення Прем'єр-міністра України, не виконує свого обов'язку і не вносить у визначений строк цієї кандидатури до парламенту.

Відсутня дієва процедура формування уряду та дій основних суб'єктів у разі його відставки.

У відповідності до чинної Конституції України, уряд формується коаліцією депутатських фракцій.

Оскільки процедура створення такого політичного суб'єкта передбачає необхідність узгодження різноманітних інтересів багатьох фракцій, то перед коаліцією, відповідно, постає значно більше законотворчих проблем, ніж перед однопартійною або стабільною більшістю. Політична практика країн інваріантних демократій свідчить, що навіть у відносно стабільних коаліціях процес вироблення політики є менш узгодженим, ніж в однопартійних урядах, що пов'язано з необхідністю обговорення політичних рішень з партнерами по коаліції, які часто мають досить відмінні погляди щодо кожного політичного питання.

Запобіганням урядової нестабільності є запровадження синхронізованого виборчого циклу. Так, нормативне втручання Президента у справи, що належать до компетенції виконавчої влади, часто пояснюється недовірою до кабінету, який може бути сформований опозиційною політичною силою. Гармонізація термінів призначення президентських і парламентських виборів може зменшити політичне протистояння між президентською і законодавчою владами, позитивно вплинути на формування заснованого на консенсусі уряду і, як наслідок, мінімізувати конкуруючі вимоги щодо діяльності уряду.

На сьогодні не врегульований законами політико-управлінський простір є дуже великим, і на ньому змагаються президентські та урядові структури. До недавнього часу останні програвали першим, що було можливим під час функціонування президентсько-парламентської моделі. У рамках же парламентсько-президентської форми правління президент є сильною фігурою лише у разі його підтримки з боку більшості у парламенті. У разі ж «розділеного правління» надзвичайно посилюється фігура Прем'єр-міністра і стан речей змінюється на протилежний. Зважаючи на масштаби тіншового нелегального лобювання в органах виконавчої влади, відсутність чіткого розмежування функцій підзаконного нормотворення між Президентом та Прем'єр-міністром є неприйнятною із точки зору перспектив демократії в Україні [2].

Чинна нормативно-правова база України свідчить про приматність нормотворчості Президента щодо актів уряду, а також про наявність прерогативи Президента вносити на розгляд парламенту власні законопроекти як позачергові. Кабінет Міністрів так само, як і Президент, наділений правом законодавчої ініціативи, однак останній має у своєму владному інструментарії право вето. Так, Президент має право призупиняти дію актів Кабінету Міністрів із мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо визначення їх конституційності.

Слід зауважити, що даний інструмент є досить впливовим і може бути часто застосовуваним у періоді «розділеного правління», що не сприятиме конструктивності у роботі виконавчої влади.

Одним із способів реалізації компетенції Президента України є прийняття ним власних нормотворчих актів, що є характерним для напівпрезидентських республік. Повноваження на видання правових актів забезпечує швидке реагування на зміну певних обставин державно-політичного життя з метою заповнення прогалів у законодавстві, коли має місце ефект «повільного парламенту».

Однак, прерогатива створення загальнообов'язкових норм належить Верховній Раді України. З метою унеможливлення подвійного регламентування одних і тих самих об'єктів політико-владного впливу доцільним видається більш чітко визначити межі нормативних указів глави держави. Вони повинні мати переважно процедурно-допоміжний характер. Адже Президент, не підміняючи парламент, може скористатися правом законодавчої ініціативи і внести відповідний законопроект на розгляд парламенту.

З огляду на це важливим для оптимізації нормотворчої діяльності Верховної Ради і Президента є питання про розмежування предмета закону і нормативного указу Президента. Конституція України не обмежує останнього переліком питань, з яких він має право видавати акти, здійснюючи правове регулювання. Проте, з іншого боку, стаття 92 Конституції окреслює коло найважливіших питань, правове регулювання яких має визначатися та встановлюватися виключно Законами України. Тому обмеження нормотворчої компетенції глави держави полягає у тому, що він не може видавати укази з питань, які вже регламентовані законом, чи щодо яких Конституція містить прямі вказівки про те, що вони повинні бути регламентовані законом.

Характер завдань, що стоять перед Президентом України, широкий спектр повноважень і висока політична відповідальність глави української держави зумовлюють необхідність створення чіткої системи гарантій президентської діяльності. Слід звернути увагу на те, що вони не знайшли належного, послідовного і комплексного відображення у чинному законодавстві.

До юридичних гарантій слід віднести законодавче закріплення правового статусу його актів стосовно актів Кабінету Міністрів України. Роль такого акту міг би відіграти закон «Про Президента України», у якому доцільно було б зосередитись на врегулюванні таких питань:

Імпічмент. Основи усунення Президента України визначені у ст. 111 Конституції України. Водночас деякі процедурні питання (наприклад, процедура обрання або призначення, повноважень та роботи спеціального прокурора і спеціальних слідчих чи питання порушення кримінальної справи проти Президента за вчинення державної зради або іншого злочину) не вирішені безпосередньо в Конституції. Конституція України передбачає можливість усунення президента з поста у порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Серед підстав для застосування імпічменту не закріплюється: порушення Конституції, законів, прав і свобод людини й громадянина, а також присяги. Створення конструктивної моделі інституту конституційної відповідальності глави держави диктує необхідність включення перерахованих елементів до переліку підстав для імпічменту глави держави, оскільки це органічно випливає з його статусу.

Вето. Питання повернення Президентом закону з умотивованим і сформульованими пропозиціями до парламенту взагалі не врегульоване законодавчо. Основне поняття вмотивованості можна трактувати дуже вільно виходячи із політичної доцільності, суперечливості з іншими законами чи невідповідності Конституції. Можна було б розглянути можливість застосування аналогічної процедури із Закону України «Про внесення змін до Конституції України» стосовно призупинення дії актів уряду з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Консультативні та дорадчі органи. Право Президента створювати для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби закріплене у п. 28 ст. 106 Конституції України [12]. Посади керівників та працівників цих органів постановами уряду відносять до посад державних службовців і, відповідно, ці дорадчі органи вже отримують статус державних органів, як це передбачено ст. 1 Закону України «Про державну службу». Виходячи із наведеного визначення основних повноважень функціонування Адміністрації Президента, Державного управління справами та інших структур має здійснюватися на рівні закону, а не указів Президента.

Сьогодні ж, в умовах пошуку механізмів політичного консенсусу і взаємодії у трикутнику «Президент – Парламент – Уряд», конституційні зміни дають черговий шанс для посилення ваги інституту РНБОУ. Для цього є декілька підстав:

- Президент був і залишається Верховним головнокомандуючим, людиною, яка має право оголошення війни, а у випадку своєї близькості до армії – і до силових методів ведення політики;
- Президент призначає силових міністрів, які за посадою входять до РНБОУ;
- водночас Прем'єр-міністр за посадою також входить до РНБОУ, отже, представляє в цьому органі думку парламентської більшості;
- нарешті сама РНБОУ по законодавству відіграє роль з'єднувальної ланки між урядовими бюрократами, військовими і правоохоронцями з одного боку, та главою держави і політичними колами загалом – з іншого.

Звичайно, за умови, коли Президент і Прем'єр-міністр є представниками однієї коаліції і не конкурують, роль РНБОУ зводиться до чисто консультативного органу і залежить від особистості її керівника – тобто діє за схемою, яка працює в США. Однак, якщо виникає ситуація подібна до тієї, що склалася внаслідок парламентських виборів 2006 р., і прогнозований конфлікт між парламентом, президентом і прем'єр-міністром вимагає постійної координації дій, Рада стає майданчиком для переговорів. І може виконувати цю роль досить ефективно – в силу низки причин.

По-перше, РНБОУ – це вже існуючий механізм, закріплений в Конституції, який, працюючи півтора десяти років, має відповідні аналітичні і практичні напрацювання. Просто нелогічно і витратно створювати додаткові механізми консенсусу, якщо вже існує один, який має найвищу легітимну владу.

По-друге, апарат РНБОУ може діяти на користь обох посадових осіб – прем'єр-міністра, як керівника уряду, – і Президента, який, хоча і втратив частину повноважень, залишається Головою РНБОУ, підписує його рішення, а, отже, може суттєво впливати на всі питання, що стосуються безпеки. Тому аналітики, експерти і цілі інституції можуть надавати незалежну і повну інформацію для обох керівників держави, створюючи, таким чином, єдину платформу для порозуміння.

Однак, для досягнення подібного ідеального стану речей, необхідно забезпечити низку важливих заходів. Для того, щоб РНБОУ стала переговорною ареною, в період, коли головні посади посідають опоненти, або координуючим органом – у період, коли править одна сила, – парламенту необхідно затвердити серйозні зміни до законодавства. Звичайно, пріоритетними є закони, що регулюють діяльність самого законодавчого органу, а також закон «Про Кабінет Міністрів», однак, варто наголосити і на новій редакції Стратегії національної безпеки України, яка могла б визначити основні загрози для політичного ладу країни, звузила б коло питань для РНБОУ, та визначила б процедуру проходження рішень РНБОУ. Надзвичайно важливим є введення інституту парламентських слухань та опосередкованого парламентського контролю за діями РНБОУ – через спеціальні комісії, що дозволило б тримати апарат Ради та її керівництво в межах законодавства України.

Серед основних завдань Верховної Ради України особливе значення має ефективне співробітництво між парламентом та урядом.

Для його здійснення необхідно забезпечення декількох основних факторів. По-перше, створення уряду на основі реальної коаліції, а не в результаті ситуативних домовленостей між політичними силами. Йдеться про формування єдиної урядової команди, персоналії якої, а також їх позиції і дії, знаходили б підтримку серед

парламентської більшості. По-друге, необхідним є вдосконалення нормативно-правової бази діяльності уряду.

Основні засади співробітництва між парламентом та урядом також потребують нормативного врегулювання. Досвід інших країн з парламентською системою засвідчує, що Кабінет Міністрів є основним суб'єктом законодавчих ініціатив у державі. Для підвищення законотворчої ролі уряду в Україні необхідно надати йому певні важелі впливу, зокрема:

- право надавати законопроектам статусу першочергових і вимагати їх термінового розгляду;
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства;
- право блокувати проходження законопроектів, ініційованих Верховною Радою, через звернення до Президента з пропозицією накладати вето тощо.

Також для підвищення рівня законотворчої співпраці між українським урядом та парламентом доцільним є закріпити у Регламенті Верховної Ради різні форми попереднього узгодження позицій між ними. Зокрема, обов'язкову присутність відповідального представника від виконавчої влади під час розгляду законопроекту, ініційованого Кабінетом Міністрів, у відповідному комітеті Верховної Ради з метою узгодження позицій на початковому етапі.

Забезпечення ефективної роботи Верховної Ради України вимагає унормування діяльності і забезпечення прав парламентської опозиції. Зокрема, не врегульовано питання щодо розподілу керівних посад у Верховній Раді.

Нові завдання Верховної Ради в умовах конституційних змін:

По-перше, потребує унормування процес створення парламентської коаліції. Тому необхідна підготовка та прийняття Закону «Про парламентську коаліцію», який би містив основні засади, порядок, принципи її формування.

По-друге, необхідно врегулювати принципи співробітництва між більшістю та меншістю у парламенті, а також у місцевих радах. Реалізація цього завдання буде сприяти зниженню конфліктного потенціалу у парламенті, який може мати дуже негативний вплив і за його межами. Існує декілька шляхів. Прийняття єдиного Закону «Про опозицію», в якому будуть чітко закріплені права та обов'язки як парламентської опозиції, так і фракцій меншості у місцевих радах, а також основні норми діяльності опозиційних партій в Україні загалом. Іншим варіантом може стати закріплення повноважень парламентської опозиції у Регламенті Верховної Ради або окремому Законі «Про парламентську опозицію». Але при цьому потребують спеціального унормування повноваження опозиції на місцевому рівні.

По-третє, необхідне прийняття нової редакції Закону «Про Регламент Верховної Ради».

Вирішити зазначені проблеми та досягти стабільної роботи таких політичних інститутів, як парламент, президент та уряд, можна лише за умови їх спільної зацікавленості у побудові справді демократичної, правової держави.

Список використаної і рекомендованої літератури

- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 2006. – 579 с.
- Барабаш Ю. Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України // Право України : Юридичний журнал / Редкол. : Ю. Святоцький (гол. ред.). – 2007. – № 4. – С. 12-16.
- Бігун У. Роль Кабінету Міністрів у парламентських демократіях на прикладах Чеської Республіки, Франції, Латвії, Польщі та Росії : ПСП № 208; Програма сприяння Парламентові України. – К. : Програма сприяння Парламентові України, 2001. – 7 с.
- Білоус А.О. Політико-правові системи : світ і Україна : Навч. посіб. / 2-е вид., переробл. і доп. – К. : АМУПП, 2000. – 200 с.
- Ведерникова Й. Кабмін в законі // Зеркало недели. – 2006. – № 33 (612). – С. 1-2.
- Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін / Центр політ.-прав. реформ; Авт.-упоряд. В. Тимошук, О. Струц. – К., 2006. – 28 с.
- Державне управління в Україні : організаційно-правові засади : Навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
- Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. – М. : Академический проект. 2000. – 558 с.
- Загальна теорія держави і права : Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 320 с.
- Закон України «Про внесення змін до Конституції України» // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
- Закон України «Про Кабінет Міністрів України». – Режим доступу : [Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року №2222 – IV.](#) – К., 2006.
- Мельниченко В. Статус уряду в контексті конституційної реформи : можливість зробити перший крок до самостійності? // Віче. – 2006. – № 1-2. – С. 29-33.
- Модернізація України : визначення пріоритетів реформ. Проект для обговорення. – К., 2009. – 120 с.
- План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 320 с.

Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 50. – Ст. 24-34.

Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабміну України № 179 від 12. 03. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – С. 522.

Соловійова Ю. Процес імплементації політичної реформи в Україні // Політичний менеджмент. – 2007. – Спецвипуск. – С. 228-240.

Тимцуник В. Система державної влади в демократичному суспільстві // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 13-25.

Шемшученко Ю.С. Вибране. – К. : ТОВ Видавництво Юридична думка, 2005. – 592 с.

Школик А. Виконавча влада в контексті змін до Конституції України // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 84-88.

Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.