

як прем'єри М.Тетчер і Т.Блер, істотно зміцнивши роль прем'єр-міністра в кабінеті міністрів, підважили колегіальну природу британського уряду. Внаслідок цього більшість політичних рішень сьогодні тут ухвалюється, власне, не в уряді, а за його межами, надходячи до кабінету вже в готовому вигляді. Той фактично лише погоджує або ні, що трапляється вкрай рідко, ці рішення. Це відбувається завдяки тому, що все більший внесок у розробку політики роблять як окремі міністерства, так і урядові комітети та підкомітети, де зібрано потужний інтелектуально – експертний та аналітичний потенціал. Завдяки тому, що саме прем'єр-міністр цієї країни створює урядові комітети, а також затверджує їхній склад, він одержує додаткові важелі впливу на політику всього кабінету.

Утім, попри деякі тенденції, які дещо нівелюють провідну роль кабінету міністрів в системі виконавчої влади, було б помилкою вважати їх лише фасадом урядової будівлі. Як і раніше, кабінет відіграє важливу консолідуючу роль урядової команди, а дух довіри і партнерства є характерною рисою успішного уряду.

Отже, виконавча гілка державної влади відповідає за реалізацію політики. Особливістю цієї гілки влади є її розподіл на дві складові: «політичну», яка уособлює чинний уряд і його адміністрацію, та «бюрократичну» – корпус державних службовців. З урахуванням ускладнення механізмів і процесів державного управління на сьогодні інколи важко провести розмежування між цими сферами. Глава виконавчої влади за умов парламентської форми правління – прем'єр-міністр – керує урядом за участі всього складу кабінету міністрів. Тут прем'єр здійснює свою діяльність у двох вимірах: в одному випадку він пов'язаний з кабінетом, окремими міністрами та міністерствами, в іншому – з партією та законодавчими зборами, які є джерелом його влади.

За умов президентської форми правління главою виконавчої влади безпосередньо виступає сам президент, поєднуючи в одній посадовій особі функції глави держави та уряду. Йому протистойть законодавчий орган влади, який наділений конституційними повноваженнями і є незалежним від дій президента. Кабінети, що функціонують при президентові, як правило, виконують дорадчі функції, тоді як головний тягар за розробку і прийняття політичних рішень бере на себе апарат президента.

Виконавча влада: вітчизняний досвід

З урахуванням досвіду, який напрацьовано щодо функціонування виконавчої влади світовою наукою та практикою, варто здійснити екстраполяцію їх на вітчизняний ґрунт. Особливо, на наш погляд, необхідно звернути увагу на статус виконавчої влади в контексті здійснення політичної реформи, запровадження змішаної системи політичного правління та інші обставини, які впливають на формат виконавчої гілки влади в нашій країні. Крім того, враховуючи результати дострокових

парламентських виборів в нашій країні, серед переможців яких представники помаранчевої коаліції — БЮТ і НУНС задекларували наміри переглянути зміст політичної реформи, спробувати сформулювати засади модернізації системи виконавчої влади.

Початком процесу перегляду політичної реформи можна вважати парафування коаліційної угоди між представниками демократичної коаліції, серед пунктів якої була вимога про внесення змін до Закону «Про Кабінет Міністрів України», з приводу якого Президент України ще у лютому 2006 р. зробив подання до Конституційного Суду на предмет відповідності його нормам чинної конституції.

Як слушно зазначають вітчизняні фахівці, від самого початку утворення в Україні інституту президента Кабінет Міністрів постійно виступав у ролі об'єкта боротьби за вплив між Верховною Радою та президентом. Навіть більше, ця боротьба, по суті, виступала рушійною силою конституційного процесу починаючи з 1991 р. — обрання першого президента незалежної України і завершуючи 2004 р. — дати внесення змін до конституції, тобто початку політичної реформи та переходу до парламентсько-президентської форми правління⁸⁸.

За цей проміжок часу можна виокремити декілька етапів у становленні та функціонуванні системи виконавчої влади в нашій країні. Перший етап — це період з 1991-го по 1995 р., коли уряд уважався органом державної виконавчої влади й перебував здебільшого під впливом парламенту, аніж президента, попри те, що президент на той час був главою держави і водночас очільником виконавчої влади.

Другий етап охоплює період з 1995-го по 1996 р. — від підписання Конституційного договору до ухвалення Конституції незалежної України. Що стосується Конституційного договору, то він визначав Кабінет Міністрів центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним, у такий спосіб визначивши його підпорядкованість главі держави.

Третій етап визначається рамками з 1996-го по 2004 р., тобто від ухвалення Конституції України до внесення в її текст відповідних змін, які започаткували процес політичної реформи. Так, згідно з Конституцією 1996 р., статус Кабінету Міністрів визначався як вищий орган у системі органів виконавчої влади. Вирішальний вплив на його діяльність здійснював президент країни, хоча він уже й не мав статусу глави виконавчої влади, а отже, по суті, керуючи урядом, президент не ніс відповідальності за результати його діяльності.

Четвертий етап розпочався восьмого грудня 2004 р. підписанням угод, які вносили зміни до Основного Закону, що передбачали істотні зрушення у статусі Кабінету Міністрів. По суті, політична реформа, яка вступила у дію з першого січня 2006 р., започаткувала процес становлення Кабінету Міністрів як автономного органу виконавчої влади, який

формується коаліцією депутатських фракцій, що становлять парламентську більшість.

Після внесення змін до Закону «Про Кабінет Міністрів України», проголосованих парламентською коаліцією 16 травня 2008 р., президент, як зазначалося, частково повернув собі втрачені повноваження, які насамперед стосуються кадрових призначень уряду. Сьогодні є підстави вважати, що ми перебуваємо напередодні ще одного етапу у реформуванні виконавчої влади. Таке припущення випливає з логіки дій президента і парламентської коаліції, які є прихильниками прийняття нової конституції. Щоправда, позиції президента та частини коаліції, представленої БЮТ, по-різному розглядають питання статусу виконавчої влади в системі влади як такої. Адже в першому випадку йдеться про формат президентсько-парламентської республіки, тоді як у другому — парламентської.

Але, перш ніж розглянути ці зміни, які лише декларуються, проаналізуємо головні засади діяльності виконавчої влади, на чолі якої стоїть Кабінет Міністрів, виходячи з контексту політичної реформи, започаткованої угодами восьмого грудня 2004 р.

Як відомо, з першого січня 2006 р. в Україні набула чинності політична реформа, що привела до істотного перерозподілу владних повноважень між вищими органами влади. Кабінет Міністрів дістав право самостійно визначати перелік центральних органів виконавчої влади, призначати та звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади, які не належать до складу уряду. Якщо раніше такі пропозиції надходили від президента, то тепер вони знаходяться у віданні прем'єр-міністра. Так само як і кандидатур, які вносяться на розгляд Верховної Ради, до складу Кабінету Міністрів. Згідно з Законом України «Про Кабінет Міністрів України», кабінетові також надано право призначати та звільняти з посад заступників міністрів. Політична реформа розширила повноваження Кабінету Міністрів у сфері управління та координації діяльності органів влади, що не перебувають у його прямому підпорядкуванні. Це стосується участі прем'єр-міністра щодо призначення та звільнення з посад голови Антимонопольного комітету, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення, голови Фонду державного майна України.

Тепер, як відомо, уряд складає свої повноваження перед новообразним складом парламенту, а не президентом, як то було до реформи. Питання дострокової відправки уряду у відставку також нині перебуває у компетенції Верховної Ради, а не президента. В цілому ж, як зазначають фахівці, політична реформа в частині змін, які стосуються виконавчої влади, мала «своїм наслідком перетворення Кабінету Міністрів з органу, підпорядкованого і підконтрольного насамперед президентові й значно меншою мірою Парламенту, на орган влади, практично незалежний від Глави держави і більше залежний від Парламенту»⁸⁹.

Проте конституційні новації виявили не лише свою суперечливість, переважним чином в інституційно-правовому аспекті, а й зумовили появу нових інституціональних викликів, спричинених умовами паралельного існування кількох виконавчих вертикалей: до уряду та секретаріату президента останнім часом долучилася й Рада з національної безпеки та оборони (РНБО). Про суперечності та конфлікти навколо виконавчої влади переконливо свідчать події весни 2008 р., коли прем'єр-міністрів так і не вдалося змінити керівника Фонду держмайна, чим поставити під загрозу надходжень до державного бюджету від приватизації, де зазначений орган відіграє ключову роль. Секретаріат президента дозволяє постійно коментувати дії уряду, а РНБО — втручатися у його прерогативи.

Сьогодні, як було зазначено, Верховна Рада формує Кабінет Міністрів, але виконавча влада поняття значно ширше за кабінет. А тому, якщо брати всю систему виконавчої влади, то неважко помітити певну роздвоєність у системі виконавчої влади; якщо уряд формується парламентом, то голів державних адміністрацій й надалі призначає президент. У процесі діяльності такої системи влади гостро виявилася проблема неврегульованості процедур взаємодії між вищими органами влади, спричинена серед іншого і недостатньою чіткістю окремих формулювань конституції. Зокрема, йдеться про відсутність чіткого визначення повноважень президента при звільненні з посад прем'єр-міністра та окремих міністрів, з приводу чого група народних депутатів звернулася з позовом до Конституційного Суду. Нечітко виписані механізми взаємодії вищих органів влади, що далось взнаки під час процедури контрасигнатури за часів уряду В.Януковича. До того ж вільна політична інтерпретація конституційних та інших правових норм не тільки не сприяє утвердженню в Україні верховенства права, а радше віддаляє від нього, чим загрожує переростанням політичного протистояння у тривалий громадянський конфлікт із серйозними наслідками як для інститутів ще не усталеної демократії, так і держави та суспільства в цілому.

Отже, конституційні новації аж ніяк не послабили протистояння між вищими органами влади, а, навпаки, спричинили системну політичну кризу та перманентні політичні конфлікти, тим самим знизивши ефективність функціонування системи влади загалом. Особливо резонансними були конфлікти між президентом та Кабінетом Міністрів з приводу призначення та звільнення президентом голів місцевих держадміністрацій (МДА), реалізації президентом права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів, якщо ті, на його погляд, суперечать Конституції України. Виникали дискусії і з нагоди порядку та процедури звільнення Верховною Радою міністрів, призначених за квотою президента. Не сприяло порозумінню і вилучення з Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України пункту про необхідність виконання доручень президента та його секретаріату (крім доручень, що містяться в указах і

розпорядженнях глави держави). Що стосується конфлікту навколо процедури контрасигнації, то слід зазначити, що у тексті Конституції України процедура її застосування чітко не прописана. Повернувши президенту восени 2006 р. сім актів, виданих ним у серпні—вересні того ж року, секретаріат Кабінету Міністрів мотивував свої дії порушенням з боку президента вимог ч. 4 ст. 106 Конституції України. Згодом ця норма знайшла своє відображення у ст. 27 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р., конституційність якого, нагадаємо, оспорювалася президентом у Конституційному Суді.

Інститут контрасигнації виник як один із правових інструментів конституційного обмеження влади монарха. Згодом він був відтворений у конституціях напівпрезидентських та деяких парламентських республік. В умовах парламентсько-президентської форми правління ця процедура стосується актів глави держави. У сучасних політичних режимах інститут контрасигнації це не тільки спосіб обмеження влади глави держави, а й спосіб узгодження інтересів, забезпечення організаційних і ресурсних умов для виконання актів президента. Процедура контрасигнації є важливим елементом системи стримування і противаг, який спонукає главу держави та уряд взаємоконтролювати один одного і дає можливість ухвалювати узгоджені політико-управлінські рішення.

На наш погляд, цей інститут потребує уточнення у тексті майбутньої конституції, якщо потреба у його збереженні залишиться і надалі. У разі ж прямого ігнорування президентом процедури контрасигнації, слід очікувати ескалації нормативного конфлікту, взаємного блокування управлінських актів обома сторонами. За такої ситуації акти президента, в залежності від розкладу політичних сил у парламенті та контролю над виконавчою владою, насамперед Кабінету Міністрів, просто не будуть належним чином виконуватися місцевими органами виконавчої влади, які за нових конституційних умов, згідно з ч. 5 ст. 118 Конституції України та п. 3. ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, тобто Кабінетові Міністрів.

У ситуації, що складалася напередодні дострокових парламентських виборів 2007 р., це загрожувало навіть появою двовладдя в країні на рівні органів виконавчої влади. Адже в разі орієнтації переважної більшості МДА на виконання розпоряджень глави держави, політичні експерти припускали, що уряд, за підтримки парламенту, може піти на створення системи «власних» органів виконавчої влади шляхом утворення регіональних органів міністерств і відомств в областях і районах⁹⁰.

В умовах дуалізму виконавчої влади неважко було спрогнозувати загострення внутрішньоелітної боротьби на регіональному рівні. Йдеться про конфлікт перших осіб — голів облрад та голів облдержадміністрацій, які орієнтуються на різні «центри влади» та, відповідно, політичні сили, які вони представляють. Змагання державних адміністрацій вищого

рівня — президента та Кабінету Міністрів за право, хто формуватиме та контролюватиме систему виконавчої влади, за підпорядкованість держадміністрацій нижчого рівня проявилось через конфлікти навколо призначення і звільнення керівників МДА, які, як зазначалося, продовжують функціонувати в умовах подвійного підпорядкування: уряду і президентові.

Прикладом конфлікту на рівні вищих органів влади, що виник під час виборчої кампанії, стала поява низки указів Президента України щодо звільнення окремих голів обласних та районних держадміністрацій, призначення ним без узгодження з Кабінетом Міністрів виконуючих обов'язки голів МДА. Слід зазначити, що згідно з чинним законодавством, голови МДА повинні виконувати повноваження до призначення нових голів державних адміністрацій. Лише у разі смерті повноваження голови МДА має тимчасово здійснювати виконуючий обов'язки, якого призначає президент⁹¹.

Отже, політична реформа, закріпивши статус Кабінету Міністрів України, як вищого органу в системі виконавчої влади, істотно змінила баланс впливу на нього між президентом та парламентом. По суті, за умов, що склалися після реформи, президент здійснював вплив на Кабінет Міністрів лише частково через призначення членів уряду, відповідальних за оборону та зовнішню політику. Ще один важіль впливу — це право вето на законопроекти, ухвалені за ініціативи уряду, та зупиняти його рішення, якщо ті, на думку президента, суперечать нормам конституції. Натомість посилився вплив Верховної Ради на діяльність уряду. Саме вона тепер має право відправити його у відставку, здійснювати поточний контроль за діяльністю.

Проте, незважаючи на те, що внаслідок останнього етапу конституційної реформи, за якої Кабінет Міністрів суттєво зміцнив свій статус, в тексті самої конституції є ціла низка суперечливих моментів. Зокрема, фахівці уже звертали увагу на суперечливість норм конституції при внесенні кандидатури на посаду прем'єр-міністра. З одного боку, згідно з ч. 3 ст. 15 кандидатуру на посаду прем'єра вносить президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій⁹². З другого ж — ця норма не зобов'язує президента вносити відповідну кандидатуру, запропоновану коаліцією, тобто у президента є підстави її відхилити. Недосконалість цих положень може спричинити політичну кризу, привести до перегрупування політичних сил у парламенті й, отже, спотворити волевиявлення виборців, що, як показує практика, призводить і до політичного загострення у суспільстві.

У чинній на сьогодні Конституції відсутні чіткі норми та положення щодо формування Кабінету Міністрів на коаліційній основі. Йдеться про членство в уряді представників партій і блоків, які не входять до складу правлячої коаліції, але подані за квотою президента. Саме з такою колізією стикнувся уряд В.Януковича, сформований Верховною

Радою п'ятого скликання, коли виникло питання про відставку деяких міністрів. За наслідками цієї ситуації група народних депутатів України попереднього скликання звернулася до Конституційного Суду за роз'ясненнями. Ініціатори звернення прагнули одержати відповідь на запитання: тягне відставка бодай одного міністра відставку всього уряду чи ні? Якщо так, то йдеться про колегіальний принцип роботи кабінету, якщо ні, то, відповідно, індивідуальний, що суперечить принципам командної роботи коаліційних урядів. На момент аналізу цього питання Конституційний Суд ще не дав своєї відповіді на депутатський запит.

До цього усього можна лише додати, що так звана квота президента в уряді є неконституційною, а результат кулуарних домовленостей, які, на жаль, не додають прозорості та демократизму в нашої політиці, але продовжують підміняти закони і конституцію, виступають залаштунковим засобом лобіювання політичних інтересів тих чи тих груп впливу.

Важко не погодитися з думкою тих фахівців, які вважають, що так званий квотний підхід до формування уряду порушує конституційний принцип його формування коаліцією депутатських фракцій, яка формується за результатами виборів, що спотворює волевиявлення громадян країни. Такий підхід знижує дієздатність уряду створює підстави для «конфлікту лояльностей», провокується урядова опозиція з боку деяких міністрів, як це наочно проявилось під час засідання Кабінету Міністрів з нагоди опублікування першого Указу Президента щодо розпуску Верховної Ради України у квітні 2007 р., коли уряд, по суті, розколовся на прихильників та противників указу.

Також нелогічною є та обставина, згідно з якою у разі припинення діяльності коаліції, яка сформувала уряд, той продовжує функціонувати. Тобто існує суттєва, на наш погляд, прогалина у законодавстві, коли зміна складу коаліції в обов'язковому порядку повинна тягти зміни і в персональному складі урядової команди. Цього, на жаль, чинним законодавством не передбачено.

Вітчизняні фахівці вже звертали увагу на деякі суперечності Основного Закону та Закону «Про Кабінет Міністрів України» у частині повноважень президента щодо дій уряду. Зокрема п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції надає право Президенту України зупиняти акти Кабінету Міністрів з мотивів їхньої невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду. Проте зазначений закон, на підставі якого донедавна діяв Кабінет Міністрів, попри те, що він оскаржувався президентом у Конституційному Суді, обходить це положення конституції, так само як і норму ст. 107 Основного Закону, згідно з якою РНБО координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Ці факти свідчать про свідоме прагнення прихильників політичної реформи обмежити сферу впливу як самого президента, так і створюваних при ньому конституційних органів на виконавчу владу в цілому і Кабінет Міністрів зокрема.

Позитивний момент ухваленого Закону «Про Кабінет Міністрів України» фахівці вбачають у тому, що посади членів уряду віднесені до категорії політичних, що «має унеможливити у майбутньому судові колізії навколо звільнення міністрів з посад з посиланням на трудове законодавство і законодавство про державну службу»⁹³.

Разом із тим у зазначеному законі, як слушно зазначають фахівці, бракує чіткого розмежування політичних та адміністративних посад, що є узвичаєною нормою для країн західної демократії, у тому числі і парламентської та змішаної форми правління. Виходом з даної ситуації, на наш погляд, могло б стати відновлення інституту державних секретарів, статус яких не пов'язаний з виконанням політичних функцій у вищих органах виконавчої влади. Розв'язання цього питання пов'язане з ключовим завданням політичної реформи — розмежуванням адміністративних та політичних функцій і посад в органах виконавчої влади. На наше переконання, відсутність у чинній Конституції України та у згаданому вище Законі України «Про Кабінет Міністрів України» чіткого розмежування цих функцій і посад (включно з віднесенням посад заступників міністрів до політичних) та відсутність згадки про інститут державних секретарів не відповідає демократичним стандартам європейського державного управління. Запровадження такого інституту та чітке визначення повноважень державних секретарів дає можливість певною мірою вивести центральні органи виконавчої влади за межі політичних протистоянь.

Урегулювання правового становища не тільки окремих органів, а й усієї системи виконавчої влади України, проведення чіткого розподілу функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування і органами місцевої виконавчої влади, розв'язання інших ключових завдань, які стосуються питань модернізації державного управління, безумовно, сприятиме створенню *єдиної ефективної вертикалі виконавчої влади*. Проте сьогодні вирішення цього та низки пов'язаних з ним завдань державного будівництва залежить від стратегії реформування влади в цілому, а отже, й від того, яку політичну систему та форму правління обере країна: парламентську, президентську чи змішану систему влади.

Отже, проведений аналіз впливу форми політичного правління на систему виконавчої влади та її реформування показав, що в сучасних демократичних країнах на основі розподілу державної влади президентська інституція і представницька (законодавча) влада визначають стратегічні пріоритети розвитку держави, забезпечують виконання державно-політичних рішень усіма суб'єктами суспільно-політичних відносин, політичними та громадськими структурами.

Світова, передусім європейська, практика свідчить, що перехід до нового формату правління має здійснюватися виключно еволюційним шляхом на створення повноцінної та відповідальної перед суспільством системи влади, на досягнення збалансованого розподілу повноважень

і процедур взаємодії між її гілками та інститутами, розв'язання інших нагальних проблем суспільства, а не задля задоволення кон'юнктурних потреб та бажання підігнати Основний Закон під приватні політичні інтереси, що спричинило в Україні політико-соціальне загострення. Враховуючи те, що за цим стоять різного роду корпоративні інтереси, які слабко кореспондуються з інтересами пересічних громадян, варто на законодавчому рівні здійснити відокремлення бізнесу від політики, що сприятиме звільненню влади від корупції.

Серед ключових завдань модернізації системи влади в Україні викремимо такі: збалансоване розмежування повноважень різних гілок влади шляхом оптимального розподілу владних функцій, а не влади, що визначає зміст конституційної реформи; розподіл адміністративних та політичних функцій і посад у системі виконавчої влади; реформування системи центральних органів виконавчої влади за функціональним принципом з метою оптимізації їхньої структури та децентралізація функцій державного управління. Правове регулювання адміністративних процедур, спрямування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування насамперед на надання адміністративних послуг населенню. Створення єдиної вертикалі виконавчої влади, що сприятиме чіткому розподілу функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Останнє посилює необхідність зміни нинішнього статусу місцевих держадміністрацій та їхню трансформацію в інституції регіональних представників Президента України, що здійснюють тільки контрольні-наглядові функції.

Важливим питанням є вдосконалення механізмів організації роботи громадських колегій при органах державної влади, залучення неурядових організацій до розробки та прийняття політико-управлінських рішень, встановлення ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади, адже організація такого контролю над бюрократичною складовою завжди була і залишається актуальним завданням будь-якої політичної системи, незалежно від форми правління.

4. Судова влада

Реалізація політичних, економічних, соціальних реформ неможлива без зміцнення правового статусу органів правосуддя. У державі, що прагне стати правовою, суд має бути авторитетним, незалежним, владним та самостійним, в якому люди бачили б не бюрократичну установу, а реального гаранта їхніх прав, надійного захисника їхніх інтересів. Однією з передумов становлення в Україні правової держави, додержання її стандартів є поважання свободи та недоторканності людини, здійснення правосуддя відповідно до вимог Конституції та чинного законодавства.