

УДК 32.351:316.334.3

В.В. Крейденко
*аспірант кафедри
політичної аналітики та прогнозування
Національної академії державного управління
при Президентові України*

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА РОЗПОДІЛ УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ МІЖ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

У статті проаналізовано особливості організації влади та розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України в контексті конституційної реформи, визначено основні проблеми та механізми реалізації ефективної системи взаємодії.

Ключові слова: організація влади, управлінські функції, Президент України, Кабінет Міністрів України, конституційна реформа, політика.

Одним з головних напрямів становлення та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є визначення ролі і місця Президента України та Кабінету Міністрів України у механізмі здійснення державної влади. Особливого значення при розв'язанні проблем, пов'язаних із організацією влади, є вивчення теоретичного аналізу, осмислення базових основ, а також якісного нормативно-правового регулювання статусу складових елементів системи органів влади України. Така необхідність зумовлена суто практичними потребами підвищення якісного рівня діяльності системи органів влади України та її змістовної переорієнтації на реалізацію прав і свобод людини і громадянина.

Аналіз сучасного стану теоретичної та практичної розробки питання розподілу управлінських функцій між

Президентом України та Кабінетом Міністрів України дає змогу виявити деякі проблемні моменти, які необхідно розглянути і запропонувати шляхи їхнього розв'язання. Зокрема, ідеться про збереження впливу традиційних підходів і методів у теоретичному аналізі феномену організації влади, існування прогалін і суперечностей у правовому регулюванні питань, пов'язаних із діяльністю Президента України та Кабінету Міністрів України. Так, досі не прийнято Закон України “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, актуальними залишаються питання конституційності окремих положень нещодавно прийнятих Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про Президента України», очевидним є й застарілий характер Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Саме тому питання організації влади та розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України в контексті конституційної реформи є актуальним для подальшого дослідження.

Вагомий внесок у розробку питань проблеми організації влади та розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України зробили як зарубіжні, так і вітчизняні автори. Серед них С.О. Телешун, С.А. Авакян, В.Б. Овсянко, М.Ф. Орзіх, які займалися вивченням ролі та місця Президента України в структурі владної вертикалі.

Мета статті полягає в узагальненні вітчизняного та зарубіжного досвіду розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України в контексті конституційної реформи для ефективної організації влади в Україні.

Основні завдання статті полягають у необхідності розглянути теоретичні основи й виявити дієві механізми організації влади та розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України в контексті конституційної реформи.

Відтак логіка викладення матеріалу вимагає від автора напрацювання практичних рекомендацій з поліпшення й

подальшої організації влади та розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

На сучасному етапі розвитку суспільства, у контексті проголошених адміністративної та конституційної реформ, формування ефективної системи влади стає одним з найважливіших завдань держави. У структурі вищих органів виконавчої влади найбільше навантаження з державного керівництва покладається на Президента України та Кабінет Міністрів України. У свою чергу, співвідношення повноважень глави держави і уряду визначається тією чи іншою системою правління. Президент України формально не є складовою уряду. Проте ціла низка конституційних норм свідчить, що він не стороння фігура щодо Кабінету Міністрів, що й обумовлює відповідний політико-правовий статус Президента України [1, с. 47].

У межах конституційної реформи 2004 року згідно з Конституцією України Президент призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє його повноваження й ухвалює рішення про його відставку. Реалії сьогодення державно-політичного життя полягають у тому, що Конституція України дозволяє Президенту при визначенні кандидатури Прем'єр-міністра діяти в межах альтернативи. Перший шлях – Президент може виходити з реального розкладу партійно-політичних сил у Верховній Раді й орієнтуватися на суто партійного кандидата (бажано від найвпливовішої партії, яка має велику кількість голосів у парламенті та підтримку інших партій). Другий шлях – ініціювати кандидатуру, яка з об'єктивних чи суб'єктивних причин здатна отримати підтримку парламентської більшості. У першому випадку Президент не може мати великого впливу на главу уряду, який працює на завдання партії, у другому ж – активно бере справи з керування урядом у свої руки. Як показує досвід функціонування державної влади, Президент України найчастіше використовує другий шлях формування Кабінету Міністрів. Тому, якщо говорити про зміни, які

відбулись після конституційної реформи 2004 року, то слід зазначити:

1. Коаліція депутатських фракцій, повинна формуватися протягом одного місяця від дня відкриття першого засідання Верховної Ради України.
2. Коаліція повинна вносити пропозиції Президентові України, щодо кандидатури Прем'єр-міністра і всього персонального складу Кабінету Міністрів України.
3. Верховна Рада України також отримала право призначати голову Антимонопольного комітету України, голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України, голову Фонду державного майна України.
4. У свою чергу, Президент України отримує додаткові можливості розпустити Верховну Раду України, якщо протягом місяця не буде сформовано коаліцію і протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України. Рішення щодо відставки Прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів ухвалює Верховна Рада. Відтепер Президент України має право внести пропозицію до Верховної Ради щодо відповідальності та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.
5. Також суттєво змінилося положення щодо строку обрання Президента України. Його тепер обирають на всезагальних національних виборах строком на 5 років [2, с. 78].

Загалом нова конституційна схема є порівняно простою. Відтепер Президент України керуватиме зовнішньою політикою країни, обороною, внутрішньою безпекою, а також головами місцевих державних адміністрацій. Решту справ внутрішнього політичного менеджменту розв'язуватиме Кабінет Міністрів України та РНБО.

Отже, після конституційної реформи в Україні Законом України запроваджується деякий внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів України, тому що одні члени уряду – міністр оборони, міністр закордонних справ – повинні призначатися Верховною Радою за поданням

Президента (нарівні з Прем'єр-міністром), інші ж – за поданням Прем'єр-міністра. Такий підхід остаточно підриває основи діяльності уряду як „єдиної команди”, легалізує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони та закордонних справ і в принципі стає „унікальним” у світовій конституційній практиці. У Німеччині, наприклад, як класичної парламентської форми правління, члени уряду отримують легітимацію (формальне призначення на посаду або звільнення з посади відповідним правовим актом) від президента держави [3, с. 118].

Також треба наголосити на тому факті, що звільнити міністрів, як і інших членів уряду, за новою редакцією конституції має право Верховна Рада України без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром чи главою держави, простою більшістю від конституційного складу. Це одне з найнебезпечніших і найдеструктивніших положень даного Основного Закону України, яке суттєво послаблює повноваження Кабінету Міністрів, насамперед зважаючи на рівень політико-правової культури українського політикуму та «лобістську» діяльність окремих народних депутатів [4, с. 135].

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 України. За такого підходу важко очікувати від Міністрів України принциповості в питаннях реформ. Зважаючи на те, що кадрові повноваження щодо призначення та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій залишаються в компетенції Президента, закон „розриває” виконавчу владу між главою держави і парламентом, залишаючи, на наш погляд, не достатньо управлінських інструментів для уряду.

Щодо голови Служби безпеки України, для якого Законом передбачено можливість звільнення лише за згодою парламенту, ситуація могла б бути протилежною. На нашу

думку, є логічним, якщо Президент України згідно з Конституцією України забезпечує національну безпеку, а СБУ є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента, то й підпорядковуватись ця спецслужба повинна тільки Президенту України [5, с. 63].

Тому в умовах конституційної реформи 2004 року розподіл управлінських функцій видається доволі заплутаним і не завжди стабільним й ефективним, що не випишує правила функціонування інституту Президента України та Кабінету Міністрів України загалом.

Тому саме нові конституційні зміни повинні бути спрямовані на втілення в життя закріпленого Конституцією статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади та повинні передбачати надання Прем'єр-міністру права призначення та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади (за винятком міністерств), місцевих державних адміністрацій; створення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, визначення засад координації їх діяльності та підпорядкування, позбавлення глави держави права скасовувати акти Кабінету Міністрів (відповідні повноваження мають бути закріплені за Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції) [6, с. 117].

Внесення відповідних змін сприятиме підвищенню ефективності державного управління, відповідальності Кабінету Міністрів України та Президенту України за здійснювану ним політику, прискоренню адміністративної реформи.

Досвід українського державотворення протягом останніх років переконливо засвідчив також про відсутність дієвої взаємодії уряду та парламенту. Більшість сформованих після прийняття Конституції урядів не спиралась на підтримку з боку парламенту, але через постійну загрозу розв'язання політичної кризи в наслідок висловлення вотуму недовіри, продовжувала здійснювати свою діяльність, в окремих випадках – без затвердженої Верховною Радою України Програми діяльності Уряду. Позапарламентський характер більшості кадрових

призначень у Кабінеті Міністрів, крім того, значно ускладнює процес запровадження інституту “політичних діячів” (політиків), передбаченого Концепцією конституційної реформи. Серед інших негативів, спричинених недосконалістю окремих норм Основного Закону – недовіра суспільного і парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, непослідовність дій законодавчої і виконавчої гілок влади. У зв’язку з цим найефективнішим шляхом розв’язання зазначених проблем було б внесення відповідних змін до Конституції, які, з одного боку забезпечували б формування дієвого уряду, який би спирався на підтримку парламенту, а з другого – запроваджували дієві механізми парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, серед них – силових структур, діяльність яких на нині майже повністю закрита для суспільного контролю.

Ці зміни повинні передбачати можливість запровадження індивідуальної політичної відповідальності членів Кабінету Міністрів перед Верховною Радою (у зв’язку з цим за парламентом доцільно закріпити право дострокового припинення повноважень керівників центральних органів виконавчої влади (або принаймні міністрів і керівників “силових” відомств) на підставі винесення їм вотуму недовіри), інституту конструктивного вотуму недовіри (глава уряду може бути відправлений у відставку парламентом лише у випадку, якщо Верховною Радою буде сформовано новий склад уряду), відповідальності уряду та окремих його членів лише перед парламентом, а не главою держави (відповідно, зміну Уряду необхідно “прив’язати” не до обрання нового Президента України, а до сформування нового складу Верховної Ради України) [7, с. 123].

Досвід держав Центральної та Східної Європи переконливо свідчить про те, що результативність реформування державного управління та публічних фінансів напряму залежить від ефективності моделі адміністративно-територіального устрою. У Польщі, наприклад, успішність реформування регіонального самоврядування насамперед була

зумовлена змінами в адміністративно-територіальному поділі, унаслідок яких було істотно зменшено кількість воєводств. Натомість в Україні на конституційному рівні було “законсервовано” модель територіального устрою, яка сформувалась у середині 30-х років і головним призначенням якої було забезпечення централізованого управління та задоволення потреб планової економіки. Нині ця модель перешкоджає реформуванню місцевого самоврядування, удосконаленню регіонального управління, реалізації багатьох положень Бюджетного кодексу, а також зумовлює суттєві диспропорції в розвитку багатьох регіонів. Саме тому вже давно назріла потреба “модернізації” відповідних положень Конституції в положеннях організації влади та розподілі управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України [8, с. 24].

Саме тому загальна характеристика пропонованих змін зводиться до наступного:

1. Підвищення самостійності уряду у здійсненні виконавчої влади. Кабінет Міністрів України наділяється правом створення, реорганізації та ліквідації всіх органів виконавчої влади за винятком міністерств (міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом за поданням Прем'єр-міністра), призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій, здійснення виняткового контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та правом скасування їхніх актів.
2. Закріплення як підстави для дострокового припинення повноважень народного депутата, обраного за списком політичної партії (блоку партій) у разі його виходу (виключення) зі складу фракції такої партії (блоку партій). Недоцільність такої конституційної зміни зумовлена тим, що зміцнення фракційної дисципліни залежить насамперед від удосконалення виборчого законодавства та рівня розвитку партійної системи. Запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками та чітка політична

структуризація суспільства сприяли б поступовому врозв'язанню проблеми – жодна партія, яка висуває свій список на виборах до парламенту, навряд чи буде зацікавлена в тому, щоб у лавах висунутих нею кандидатів перебували особи, які в парламенті попереднього скликання неодноразово змінювали партійну та фракційну належність.

3. Запровадження принципу пропорційного розподілу між парламентськими фракціями і групами посад у комітетах, тимчасових спеціальних і слідчих комісіях, парламентських делегаціях. Недоцільність закріплення порядку розподілу посад в утворюваних парламентом тимчасових і постійних органах пов'язана з тим, що відповідні питання повинні регулюватися Регламентом Верховної Ради. У випадку прийняття запропонованих змін, створюватиметься реальна можливість того, що Верховна Рада взагалі не зможе розподілити місця у комітетах та обрати керівництво (або принаймні стабільно функціонувати) в умовах, коли принципу пропорційності досягнути майже неможливо (комітет з 10 членів не зможе бути “пропорційно” розподілений між, скажімо, 10 фракціями), група депутатів у кількості 45 осіб завжди матиме змогу внести конституційне подання до Конституційного Суду щодо невідповідності Основному закону постанови парламенту про обрання народних депутатів членами (керівниками) парламентських комітетів, якою було порушено “пропорційний” порядок розподілу відповідних посад. Цілком зрозуміло, яке в даному випадку рішення постановить орган конституційної юрисдикції.
4. Передача функцій глави держави, повноваження якого були припинені достроково, Голові Верховної Ради України. Майже в усіх державах функції глави держави, повноваження якого були припинені достроково, виконують або віце-президент (в державах з президентською формою правління) або глава уряду (у державах із змішаною формою правління). Концентрація повноважень у руках парламенту, діяльність якого згідно з пропонованими

змiнами майже не контролюється урядом, не сприятиме втіленню в життя принципу стримувань і противаг. Тому, на нашу думку, доцільно було б зберегти існуючий порядок виконання повноважень глави держави у випадку їхнього дострокового припинення [9, с. 55].

Підсумовуючи, можна дійти таких *висновків*: особливість правового статусу Президента України полягає в тому, що в дійсності він є главою держави і главою виконавчої влади (що характерно для президентських держав), а юридично (за Конституцією України) має статус лише глави держави, хоча ця сама Конституція передбачає для Президента набагато ширший обсяг повноважень. Тому необхідно внести відповідні зміни до Основного Закону і зрівняти «юридичну» конституцію і «фактичну», розробити достатньо дійовий механізм державної влади, який забезпечував би рівновагу всіх гілок влади завдяки встановленню для них таких прав та обов'язків, які відповідали б змішаному (парламентсько-президентському) типу республіки, а саме: необхідно усунути суперечності в нормах Конституції. Для цього треба залишити за Президентом тільки ті повноваження, які впливають з його статусу глави держави й обов'язків бути гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, передбачених ст. 102 Основного Закону. Президент України в даному разі повинен виконувати представницькі та охоронно-наглядові функції. На нашу думку, саме ці функції повинні стати основними для Президента з огляду на те, що за їх допомогою досягаються найголовніші цілі для держави, уособленням якої є Президент. Зважаючи на те, що Президент не є главою виконавчої влади, він не повинен самостійно утворювати міністерства та інші органи виконавчої влади. Зазначені органи повинні утворюватися законом. Президент як суб'єкт законодавчої ініціативи повинен вносити відповідний узгоджений з Прем'єр-міністром законопроект на розгляд Верховної Ради. Місцеві органи виконавчої влади також повинні спільно формуватися Президентом і Кабінетом

Міністрів. Такий стан речей відповідатиме загальній концепції змішаної республіки. Для цього необхідно внести відповідні зміни до Конституції України та прийняти Закон України «Про міністерства та інші органи виконавчої влади в Україні» [10, с. 198].

Саме тому, на наш погляд, видається логічним проведення в Україні другого етапу конституційної реформи, у якій будуть враховані всі негативні моменти взаємин між Президентом України та Кабінетом Міністрів України і Верховною Радою України, що дасть змогу «еволюційного переходу» від «недолугої» парламенсько-президенської форми правління до повноцінної парламенської або президенської форми правління, з ефективною організацією влади та розподілом управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Дослідження організації влади та розподілу управлінських функцій між Президентом України та Кабінетом Міністрів України стає найактуальнішим у контексті конституційної реформи та потреби наступного вдосконалення конституційно-правового й управлінського регулювання суспільних відносин в Україні, подальша реалізація яких неможлива без наступного актуального наукового дослідження.

Література

1. Конституція України. – Київ: Знання-Прес, 2008. – 17 с.
2. Телешун С. Державний устрій України: проблеми політики теорії і практики. – Івано-Франківськ: Лілія-НВ, 2000. – 344 с.
3. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії. – К.: Либідь, 2006. – 608 с.
4. Варфоломєєва Т.В., Пастухов В.П., Пеньківський В.Ф., Піцан О.М. Правознавство. – К.: Знання-Прес, 2007. – 327 с.
5. Гладун З.С., Федчишин М.Г. Основи конституційного права України. – Тернопіль: Астон, 2007. – 463 с.

6. Ківалов С.В., Орзїх М.П. Основи правознавства. – К.: Товариство «Знання», КОО, 2008. – 364 с.
7. Козюбра М.І., Колодїй А.М., Копейчиков В.В. Основи конституційного права України. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 288 с.
8. Копейчиков В.В. Основи конституційного права України. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 238 с.
9. Телешун С.О. Практикум з інформаційно-аналітичної діяльності в публічній політиці та роботі правоохоронних і спеціальних служб. – Севастополь: Вид-ць Кручінін Л.Ю., 2009. – 168 с.
10. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. – К.: АртЕк, Вища школа, 2009. – 264 с.

Organization of power and division of administrative functions between President of Ukraine and Cabinet of Ukraine in the context of constitutional reform are analyzed in this article. The basic problems of and mechanisms of realization of effective system are identified.

Keywords: organization of power, administrative functions, President of Ukraine, Cabinet of Ukraine, constitutional reform, policy

В статтє проанализировано особенности организации власти и распределения управленческих функций между Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины в контексте конституционной реформы, определены основные проблемы и механизмы реализации эффективной системы взаимодействия.

Ключевые слова: организация власти, управленческие функции, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, конституционная реформа, политика.