

Сурай І. Г., доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентові України.

Сурай И. Г., доктор наук по государственному управлению, старший научный сотрудник, доцент, профессор кафедры парламентаризма и политического менеджмента НАГУ при Президенте Украины.

Suray I., Doctor in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Chair of Parliamentary and Political Management, NAPA under the President of Ukraine, Kyiv.



ПОЛІТИЧНА СКЛАДОВА ФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. Розкрито політичну складову формування виконавчої гілки влади в Україні. Проаналізовано конституційні засади формування вищого та місцевих органів виконавчої влади; виявлено конфлікт легітимності щодо призначення очільників цих органів; доведено, що між вищим та місцевими органами виконавчої влади політична складова має бути найменшою.

Ключові слова: політична складова, система органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, Президент України, Верховна Рада України, місцеві органи виконавчої влади.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Аннотация. Раскрыто политическую составляющую формирования исполнительной ветви власти в Украине. Проанализированы конституционные основы формирования высшего и местных органов исполнительной власти; выявлено конфликт легитимности при назначении руководителей этих органов; доказано, что между высшим и местными органами исполнительной власти политическая составляющая должна быть наименьшей.

Ключевые слова: политическая составляющая, система органов исполнительной власти, Кабинет Министров Украины, Президент Украины, Верховная Рада Украины, местные органы исполнительной власти.

THE POLITICAL COMPONENT OF THE FORMATION OF THE EXECUTIVE BRANCH IN UKRAINE

Abstract. The article discloses the formation of the political component of the executive branch in Ukraine. We analyzed the constitutional basis for the formation of higher and local bodies of executive power; revealed a conflict of legitimacy in the appointment of the heads of these bodies; It proved that between higher and local bodies of executive power of the political component should be lower.

Keywords: the political component, the system of executive authorities, the Cabinet of Ministers of Ukraine, President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, local authorities.

Постановка проблеми. Розвиток України як демократичної держави, прагнення впровадити в Україні європейські стандарти життя зумовлюють необхідність удосконалення всієї системи державного управління. Ключове місце в модернізації державного управління посідає модернізація її конституційних засад. Нині науковці й практики вказують на необхідність внесення змін до чинної Конституції України у зв'язку з децентралізацією влади. У цьому контексті актуальним є дослідження формування виконавчої гілки влади в Україні та проблемних питань, які можна врегулювати лише змінами, внесеними до основного закону держави.

Аналіз останніх публікацій показав, що місце та роль у державному управлінні політичної складової є предметом непростих дискусій у середовищі політиків та експертів. Серед науковців, які досліджували проблему формування виконавчої гілки влади в Україні: В. Авер'янов, В. Ба-

куменко, О. Валевський, О. Крупчан, А. Мельник, В. Мельниченко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, Л. Покрова, та ін. Дискусія і нині залишається відкритою.

Мета статті. Дослідження політичної складової формування виконавчої гілки влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конкретні форми розміщення політичної складової виконавчої влади залежать від історичних та соціокультурних традицій суспільства. Але, незважаючи на різноманіття світових політичних систем, політична складова завжди чітко визначена у виконавчій системі влади незалежно від того, чи її очолює президент, формуючи її структуру та, відповідно, несучи основний тягар політичної відповідальності за діяльність свого кабінету (як у США), чи главою виконавчої влади є Прем'єр-міністр (як у Великобританії, Угорщині та Німеччині), де парламент формує уряд, визначає і схвалює напрями його ді-

яльності на основі коаліційного партійно-політичного представництва [11, с. 180]. Головною ланкою реалізації принципу політичної відповідальності виступає механізм формування виконавчої гілки влади.

У сучасній Україні здійснення державного управління також неможливе без залучення політичної складової, до якої входить, зокрема, механізм формування уряду, який включений до забезпечення реалізації принципу політичної відповідальності.

Конституцією України у період з дати її прийняття – 28 червня 1996 р. до 8 грудня 2004 р. та з 30 вересня 2010 р. до 21 лютого 2014 р. формування Кабінету Міністрів України (Уряду України) здійснювалося у такий спосіб [1; 3; 9].

Було визначено, що Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України [1, ст. 113].

До складу Кабінету Міністрів України входили: Прем'єр-міністр

України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначався Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначався Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України [1, ст. 114].

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [1, ст. 114] (ця норма залишилися без змін). Проте Кабінет Міністрів України був не тільки відповідальний перед Президентом України, а й мав складати повноваження перед новообраним Президентом України.

З 21 лютого 2014 р. Україна вибрала парламентсько-президентську форму правління, а отже, повернулася до Конституції України в редакції 2004 р. [3]. Деякі відмінності редакцій Конституції України за названий період показано у таблиці.

Відмінності норм Конституції України у різних редакціях

Конституція, 1996–2004, 2010–2014 рр.		Конституція, 2004–2010 рр., 2014 р. – до нині
<i>Президентсько-парламентська</i>	Форма правління	<i>Парламентсько-президентська</i>
1	2	3
Призначає і звільняє прем'єр-міністра, міністрів, керівників центральних органів влади	Президент	Вносить на розгляд Ради кандидатуру прем'єр-міністра. Кандидатури міністрів затверджуються указами президента за погодженням з прем'єром
Призначає і звільняє глав облдержадміністрацій		За поданням Кабміну призначає голів облдержадміністрацій
Генеральний прокурор призначається Радою за поданням президента. Звільняє главу ГПУ президент		Генеральний прокурор призначається і звільняється рішенням парламентської більшості

1	2	3
Має право розпустити Раду, якщо протягом 30 днів чергової сесії парламент не може почати роботу у пленарному режимі		Має право розпустити парламент, якщо протягом 30 днів депутатські фракції не сформували коаліцію, протягом 60 днів коаліція не сформувала Кабмін, протягом 30 днів чергової сесії Рада не може розпочати роботу у пленарному режимі
Вибори проходять за змішаною системою (225 депутатів – мажоритарники, 225 обираються за списками партій). Парламент обирається на 4 роки		Вибори проходять за пропорційною системою – за партійними списками. Парламент обирається на 5 років
У разі смерті, відставки та імпічменту президента його обов'язки виконує прем'єр-міністр		У разі смерті, відставки та імпічменту президента його обов'язки виконує голова Верховної Ради
Парламент працює без коаліції, більшість становлять парламентські фракції та позафракційні депутати		Парламентську більшість формує коаліція виключно парламентських фракцій, сформованих після виборів
Народні депутати можуть не входити ні в одну з парламентських фракцій	Верховна Рада	Повноваження обраного за партійним списком депутата припиняються в разі, якщо він не увійшов в яку-небудь парламентську фракцію. У разі виключення депутата з фракції за рішенням керівництва фракції, він також позбавляється мандата
Спікер парламенту не має права підписувати закони в обхід президента		У разі вето законів президентом, Рада має право подолати вето. Закон набирає чинності після його публікації за підписом спікера
Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою безстроково		Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою безстроково
Голова виконавчої влади – президент. Всі міністри – у прямому підпорядкуванні у президента		Глава виконавчої влади – прем'єр. Міністри підкоряються коаліційній більшості парламенту і прем'єру. У підпорядкуванні президента перебувають глави СБУ, Міноборони, МЗС
Кабмін складає із себе повноваження перед новообраним президентом	Прем'єр-міністр і Кабмін	Кабмін складає із себе повноваження перед новообраним парламентом
Кількість віце-прем'єрів обмежується трьома (не рахуючи першого віце-прем'єра)		Кількість віце-прем'єрів не обмежується
У разі смерті, відставки та імпічменту президента його обов'язки виконує прем'єр-міністр		У разі смерті, відставки та імпічменту президента його обов'язки виконує голова Верховної Ради

Конституцією України визначено, що Кабінет Міністрів України (вищий орган у системі органів виконавчої влади) відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України [1, ст. 113].

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри [Там само, ст. 114].

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України [Там само, ст. 114].

Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій (фракції) до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання. Голосування у Верховній Раді України щодо призначення Прем'єр-міністра України проводиться у поіменному режимі. Рішення про призначення Прем'єр-міністра України приймається у формі постанови Верховної Ради України [5, ст. 8].

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою

України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України [1, ст. 114]. За поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів [5, ст. 6].

Особа, призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України, у день свого призначення перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України присягу. При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України присягу зачитує Прем'єр-міністр України, її текст підписує кожен член Кабінету Міністрів України. Член Кабінету Міністрів України вступає на посаду з моменту складення ним присяги [Там само, ст. 10].

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [Там само, ст. 6].

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [1, ст. 114].

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України [1, ст. 115]. Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України також мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Слід зазначити, що сьогодні Президент бере на себе відповідальність за тих міністрів, призначення яких пропонує, не будучи главою виконавчої влади. Проте призначення на посади здійснюється Верховною Радою України і таким чином забезпечується поєднання принципів політичної відповідальності та стримування і противаг у державному управлінні. Погодимось з [11, с. 181], що при цьому так звана “президентська квота” у складі Кабінету Міністрів зумовлює певну неоднорідність уряду. Але, на нашу думку, такий підхід є виправданим на сучасному етапі розвитку держави, хоч у подальшому (з розвитком парламентаризму в Україні) необхідно буде позбавляти систему державного управління цього конфлікту легітимності, змінивши чинний механізм формування вищого органу виконавчої влади через подальший розвиток коаліційного принципу формування уряду.

Тим паче, що за висновками експертів, існуючий підхід суперечить конституційній практиці демократичних країн. Європейська Комісія “За демократію — через право” (Венеціанська Комісія) у Висновку ще від 13 червня 2005 р. висловила занепокоєння щодо процедури внесення кандидатур та різниці в статусі членів Кабінету Міністрів, зазначивши, зокрема, таке: “Процедура внесення кандидатур та відмінності в статусі (членів) такого важливого політичного органу, як Кабінет Міністрів, викликають занепокоєння стосовно необхідної згуртованості Кабінету та реалізації його політики, особливо в умовах специфічного контексту української політичної системи,

де відносини між Президентом та Прем’єр-міністром інколи стають гостро суперницькими” [10, п. 67]. Міжнародні та українські експерти, даючи висновки щодо проекту конституційних змін, справедливо попереджали, що ця норма може спровокувати інституційний конфлікт, що згодом і підтвердилося у так званій війні Секретаріату Президента і Секретаріату Кабінету Міністрів України впродовж 2006–2007 рр. [11, с. 182].

На нашу думку, сьогодні більш актуальним є врегулювання питання, яке пов’язане з призначенням голів місцевих державних адміністрацій.

Чинна Конституція України закріплює положення, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [1, ст. 118; 6, ст. 1]. Їх склад формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України [1, ст. 118; 5, ст. 2]. При цьому голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента України [6, ст. 8].

Також зауважимо, що голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями [7, ст. 25].

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції, законам України та іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до Конституції України скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [1, ст. 118].

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами [1, ст. 118].

Тобто політична відповідальність (виходячи із рішення про призначення і відставки голів місцевих держадміністрацій, можливості скасування їх рішень, відповідальні насамперед перед Президентом України) щодо діяльності місцевих державних адміністрацій лежить на Президентові України.

На нашу думку, саме в цьому є найбільший конфлікт легітимності, що негативно впливає на ефективність функціонування системи виконавчої влади, порушує її цілісність, порушує логічні зв'язки в середині системи між вищим та місцевими органами виконавчої влади. І саме у цій ланці зв'язків має бути найменшою політична складова. Існуючий порядок призначення голів місцевих

держадміністрацій вносить функціональний дисбаланс у роботу виконавчої влади і закладає умови для інституційних конфліктів в системі державного управління.

Висновки. Отже, політична складова формування виконавчої гілки влади в Україні виявляється насамперед у наступному:

1) Кабінет Міністрів України: підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України; призначається Верховною Радою України; складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України; Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється Верховною Радою України; посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад;

2) голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України на строк повноважень Президента України; їх рішення можуть бути скасовані Президентом України; відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

В Україні згідно з Конституцією Президент несе відповідальність за місцеві органи виконавчої влади, але відносно незначний вплив на формування Уряду — вищого органу виконавчої влади і, при цьому, Уряд відповідальний більше перед Верховною Радою, ніж перед Президентом, а місцеві органи виконавчої влади більше залежать від Президента. Це конфліктна ситуація, яка потребує найшвидшого розв'язання.

Вважаємо, що найбільший конфлікт легітимності, що негативно впливає на ефективність функціонування системи виконавчої влади — сильний вплив Президента на формування місцевих органів виконавчої влади. А саме у цій ланці зв'язків між вищим та місцевими органами виконавчої влади має бути найменшою політична складова.

Однак парламентсько-президентська форма правління, обмежуючи повноваження Президента, не повинна позбавляти його можливості впливати на політичний процес. Статус Президента як гаранта Конституції надає йому право бути вищою інстанцією.

У перспективі подальші розвідки у цьому напрямі мають стосуватися пошуку балансу у політичній складовій державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Конституція* України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Юрінком, 1996.
2. *Конституція* України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР із змін. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. *Про внесення змін до Конституції* України: Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>
4. *Про відновлення дії окремих положень Конституції* України: Закон України від 21.02.2014 р. № 742-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-18/paran2#n2>
5. *Про Кабінет* Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
6. *Про місцеві* державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. *Про державну* службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
8. *Порядок* розгляду питань, пов'язаних з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Верховною Радою України, Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 298 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/298-2012-%D0%BF>
9. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV: Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>
10. *Висновок* щодо дотримання конституційної процедури під час

внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам: Висновок Національної комісії зі зміцнення

демократії та утвердження верховенства права від 27 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reestr.tk/369342>

11. *Валевський О. Л.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: монографія. — К.: НАДУ, 2007. — 217 с.