

**ШКОЛА ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ ПРИ НАУКМА
КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ
УКРАЇНСЬКИЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ ЦЕНТР ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

КОНСТИТУЦІЙНА АВТОНОМІЯ УРЯДУ: ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Київ — 2010

ББК 67.400.1 (4УКР)
К-00
УДК 342.4 (477)

К-00 **Конституційна автономія уряду: шляхи вирішення проблеми / ШПА при НАУКМА, УНЦПД, КВУ: За заг. ред. С.Конончук, С.Балана. — К.: «Лікей», 2010. — 36 с.**

У цьому дослідженні на основі аналізу законодавчих актів та позицій провідних вітчизняних політичних сил здійснено спробу ідентифікувати межі конституційної «ніші» українського уряду в контексті реалізації ним власних конституційних повноважень.

Вироблено пропозиції для врахування у ході подальшої реформи політичної системи України.

Ця публікація буде корисною всім, хто цікавиться питаннями політичної системи України, перспективами розвитку конституційного процесу, позиціями політичних сил щодо основоположних питань організації державної влади.

Ця публікація підготовлена за підтримки Національного фонду демократії (США). Висловлені в ній думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії.

ББК 67.400.1 (4УКР)
К-00
УДК 342.4 (477)

© ШПА при НАУКМА, 2010
© Лікей, 2010 (вид. Т.Мосієнко)

ЗМІСТ

ВСТУП. ПРОБЛЕМА КОНСТИТУЦІЙНОЇ АВТОНОМІЇ УРЯДУ	4
ЕВОЛЮЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ	7
<i>Радянська (1976—1990) і пострадянська (1990—1995) доба</i>	7
<i>Перехідний політичний етап: президентська республіка за Конституційною угодою (1995—1996)</i>	16
<i>Політична система України у 1996—2004 роках: змішане правління з президентською формою відповідальності уряду</i>	18
<i>Політична система України з 2004 року: змішане правління з парламентсько-президентською формою відповідальності уряду</i>	20
<i>Підходи до розв’язання проблеми автономії уряду у контексті подальшого реформування політичної системи</i>	23
ВИСНОВКИ	28
ДОДАТКИ	30
ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА	34
ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПАРТНЕРІВ ПРОЕКТУ	35

ВСТУП

ПРОБЛЕМА КОНСТИТУЦІЙНОЇ АВТОНОМІЇ УРЯДУ

Процес реформування Конституції в Україні, розпочатий практично після її ухвалення в 1996 році¹, дуже далекий від завершення. Якщо хоча б декларативне визнання верховенства права, свобод людини і прав громадянина існує, то про політичний консенсус щодо механізмів взаємодії органів державної влади та їх функцій, територіальної системи їх організації можна говорити лише в умовному способі. Однак далі критики «половинчатості» політреформи 2004 року і відкидання «невдалих» попередніх конструкцій системи влади справа поки що не рухається.

Станом на кінець 2009-початок 2010 року (а це період виборчої кампанії, значущість якої не обмежується просто формальним обранням президента держави, а розглядається з точки зору просування демократичних цінностей в Україні) в парламенті не було зареєстровано жодного системного законопроекту з внесення змін до Конституції. Останнє голосування з питань про схвалення відповідних законопроектів та направлення їх до Конституційного суду відповідно до конституційної процедури, що регулює порядок внесення змін до Конституції, відбулося 22 жовтня 2009 року². Не підтримавши тоді жодну з чотирьох конституційних ініціатив, парламентарі очистили виборчий процес від потенційного тягіння будь-яких ідей, що містили варіанти інституційного дизайну політичної системи.

Почасти причини такого стану справ зрозумілі: віднайдення єдиної формули системи й форми влади (та для початку — бодай узгодженого підходу до цілей реформування) в умовах задавненого демократичного транзиту становить складну задачу. І питання, звісно, не у нездатності теоретично визначити та сформулювати обмежену, по суті, кількість рамок альтернатив (президентська, напівпрезидентська чи парламентська форми), а в постійній мобілізації владних еліт довкола зміни правил здійснення та організації влади, що розглядається кожною з груп еліт як їхня власність та ресурс їхнього економічного зміцнення.

Як зазначає у цьому контексті російський політолог І. М. Тарасов, «вибір форми правління в умовах трансформації політичної системи становить досить складну політичну та інституціональну задачу, оскільки у суспільстві, попри загальну згоду щодо відмови від попереднього політичного режиму, не виявляється стабільної та стійкої згоди щодо майбутньої системи відносин між владними інститутами»³.

Без перебільшення можна стверджувати, що якщо якась владна більшість ухвалить власний новий конституційний проект, опрацьований в її інтересах, він, не маючи національного характеру і тому не будучи наділений необхідним визнанням, надалі неодмінно ставатиме предметом політичних атак опонентів, а невизначеність системи суспільних відносин ще довго характеризуватиме посткомуністичні трансформації. Лише в ході останніх, зрештою, витворюється українська політична тожсамість.

¹ Слід відзначити, що Україна ухвалила свою Конституцію останньою з-поміж усіх держав пострадянського простору, але її ревізування упродовж усього часу її дії стало невід'ємним програмуванням політичних змін.

² Див. Стенограму вечірнього засідання Верховної Ради України від 22 жовтня 2009 року // http://www.rada.gov.ua/zakon/skl6/5-session/STENOGR/22100905_14.htm

³ Див.: Тарасов І.Н. Выбор формы правления как институциональная проблема посткоммунизма: опыт стран Центрально-Восточной Европы // Политэкс. — 2010. — № 1.

Тим не менш, наявна нині невизначеність конституційного процесу не скасовує, а ще більшою мірою актуалізує необхідність бодай окреслити вузлові інститути влади, що потребуватимуть конституційного унормування⁴. Попри те, що наразі в політичному дискурсі викристалізувалося кілька магістральних напрямів майбутнього реформування Основного Закону (зокрема, чимало з них міститься в експертизах неурядового сектора⁵), час надаватиме все нові й нові прецеденти практичного освоєння конституційних процедур або нехтування ними. І те, й інше створюватиме й підтримуватиме обсяг поля проблемних вузлів.

Одним з-поміж таких вузлів була і залишається проблема забезпечення конституційної автономії уряду, розглядові деяких підходів до врегулювання якої присвячено це дослідження. Його виконання стало можливим завдяки проекту Школи політичної аналітики при НАУКМА «Конституційна реформа і президентські вибори», що реалізується за підтримки National Endowment for Democracy (США). Та все ж ним жодною мірою не обмежується весь спектр питань, пов'язаних із розвитком політичних інститутів та їх дослідженням.

В Україні увага до місця уряду в системі ухвалення рішень загострилася безпосередньо в зв'язку зі своєрідним підходом до його формування, закладеним у новій редакції Конституції від 8 грудня 2004 року, коли було прийнято порядок формування складу уряду з двох політичних джерел — від прем'єр-міністра та від президента. За статтею 114 Конституції України, «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». Таку процедуру слід визнати щонайменше своєрідною, непритаманною жодній із розповсюджених і відомих моделей організації влади незалежно від усталеної в країні форми правління.

Своєрідність призначення міністрів в уряд України водночас не цілком корелює з інститутом політичної відповідальності уряду. Хоча, за статтею 113 Конституції України, «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією», вирішення питання про відставку прем'єр-міністра і міністрів належить до компетенції парламенту (стаття 85, п. 12, стаття 115 Конституції). Як видно, за законом глава держави не має частки впливу на процес політичної відповідальності уряду в Україні.

Однак проблема конституційної автономії уряду, якщо її розглядати не як питома «українську», лежить загалом у полі проблематики автономії суб'єктів ухвалення рішень у політичній системі (парламенту та уряду), що представляють різні «гілки» державної влади, — законодавчу та виконавчу⁶.

⁴ Безперечно, має йтися не лише про змістовні параметри Основного Закону, але й про способи ухвалення нової Конституції та забезпечення легітимності конституційних змін.

⁵ Див. Зелена книга української конституційної реформи реформи: матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ: За заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко. — К.: «Лікей», 2007. — 32 с., а також сайт Школи політичної аналітики. [Електронний ресурс]. — <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=20080228220102389>; Коліушко І., Кириченко Ю., Журба Я. У пошуках оптимального механізму державної влади (правовий аналіз президентського проекту нової Конституції України). К., 2007; Сайт Центру політико-правових реформ. [Електронний ресурс]. — http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/Stat_Analis_pr_konst.pdf; Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ. Проект до обговорення, вироблений за підтримки проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER) та Міжнародного фонду «Відродження». — К., 2009; Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив. [Електронний ресурс]. — <http://parlament.org.ua/upload/docs/Modernization.pdf>

⁶ Див. також з питання побудови системи політичних відносин в Україні: Р. Павленко. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. Наукове видання / Р.М. Павленко. - Київ : КМ Академія, 2002. — 253 с.

Ціль і політичний смисл конституційної автономії суб'єктів ухвалення політичних рішень у широкому аспекті — забезпечити дієвий і дійсний розподіл влади. Така автономія жодною мірою не означає якогось відмежування і закритості органів влади у процесі розробки і здійснення державної політики.

До основних рис конституційної автономії, взятої в аспекті уряду, варто віднести такі, що їх можна поділити на *організаційні*:

Статус уряду. Порядок формування. Підконтрольність. Підзвітність. Вотум довіри. Висловлення недовіри уряду та міністрам.

та *функціональні*:

Виключні функції уряду. Контрасигнація. Гарантії в законодавчому процесі. Скасування актів уряду.

Далі ми стисло розглянемо ці виокремлені риси з точки зору їх дизайну в різних політичних системах та сформулюємо висновки, які можуть стати частиною дискурсу неурядових експертів з питань політичного розвитку. Такі висновки можуть бути корисними в суспільно-політичному і, зокрема, конституційному процесі, оскільки всі конституційні перетворення виправдані і цінні тоді, коли виступають як суспільний договір, а не зводяться до перерозподілу влади.

ЕВОЛЮЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

В Україні уряди тривалий час перебувають під політичним впливом різних суб'єктів влади, що здійснюється різною мірою у залежності від конструкції політичної системи, закріпленої в Конституціях. Впливи, яким піддається уряд з боку органів влади держави, завжди є незрівнянно більшими у порівнянні з тими, які чиняться на парламент чи інститут президента.

Радянська (1976—1990) і пострадянська (1990—1995) доба

З 1937 року на території України діяла, як відомо, Конституція УРСР від 30 січня 1937 року, що згодом отримала нову редакцію від 19 листопада 1976 року⁷. За нею, найвищим органом державної влади і, водночас, єдиним органом законодавчої влади виступала Верховна Рада УРСР.

Статус: Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР була Рада Міністрів Української РСР (стаття 39 Конституції УРСР. Таке ж визначення — у законі «Про Раду міністрів УРСР» від 19 грудня 1978 року⁸). Вона, відповідно до статті 40 Конституції УРСР, була відповідальною перед Верховною Радою Української РСР і їй підзвітною, а в період між сесіями Верховної Ради Української РСР — відповідальною перед Президією Верховної Ради Української РСР, якій також підзвітною.

Склад: До Ради міністрів, що формувалася Верховною Радою УРСР, входили не лише її голова, його заступники (у т.ч., перші) і міністри. За статтею 45 Конституції УРСР, до неї входили ще й керівники 17 державних комітетів (голови) і управлінь (начальники), що відрізнялися як за статусом відомства та відповідно його керівництва, так і за галузевою спрямованістю⁹.

Зміни в персональному складі Ради міністрів УРСР проводила Верховна Рада УРСР. У період між сесіями це покладалося на Президію Верховної Ради з подальшим затвердженням сесією. За поданням голови Ради Міністрів Української РСР Верховна Рада Української РСР могла включати до складу Уряду Української РСР керівників ще якихось органів і організацій Української РСР.

⁷ Конституція УРСР в редакції від 19 листопада 1976 року. Див.: сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=001_001&p=1269963011733780

⁸ Закон «Про Раду міністрів УРСР» від 19 грудня 1978 року зі змінами визначав компетенцію урядів України аж до 2006 року. Втратив чинність 21 грудня 2006 року. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. 1979. — №1. — С. 7. Див. також: сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4157-09>

⁹ У 45 статті Конституції УРСР до таких віднесено Державний плановий комітет Ради Міністрів Української РСР; Державний комітет Ради Міністрів Української РСР у справах будівництва; Комітету народного контролю Української РСР; Державний комітет цін Ради Міністрів Української РСР; Державний комітет Ради Міністрів Української РСР по професійно-технічній освіті; Державний комітет Ради Міністрів Української РСР по праці; Державний комітет Ради Міністрів Української РСР по телебаченню і радіомовленню; Державний комітет Ради Міністрів Української РСР по кінематографії; Державний комітет Ради Міністрів Української РСР у справах видавництва, поліграфії і книжкової торгівлі; Державний комітет Ради Міністрів Української РСР по охороні природи; Державний комітет Ради Міністрів Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду; Комітету державної безпеки при Раді Міністрів Української РСР; Українське об'єднання Ради Міністрів Української РСР по продажу сільськогосподарської техніки, запасних частин, мінеральних добрив та інших матеріально-технічних засобів, організації ремонту і використання машин у колгоспах і радгоспах; Головне управління Ради Міністрів Української РСР по нафтопереробній і нафтохімічній промисловості; Головне управління Ради Міністрів Української РСР по садівництву, виноградарству і виноробній промисловості; Головне управління Ради Міністрів Української РСР по матеріально-технічному постачанню; Центральне статистичне управління при Раді Міністрів Української РСР.

Відповідальність і підзвітність: Рада міністрів УРСР була відповідальною перед Верховною Радою УРСР і їй підзвітною, а в період між сесіями Верховної Ради — перед Президією Верховної Ради Української РСР.

Новоутворена Рада Міністрів Української РСР подавала на розгляд Верховної Ради Української РСР заяву про свою наступну діяльність.

Міністерства за своєю компетенцією поділялися на *союзно-республіканські*¹⁰, таких було двадцять дев'ять, і діяльність їх керівників підлягал як Раді Міністрів Української РСР, так і відповідному союзно-республіканському Міністерству СРСР; і на *республіканські*¹¹, яких було лише шість.

Отже, усього до складу уряду радянської України, за Конституцією, входило близько 55 осіб, однак статус лише меншої частини з міністрів і керівників комітетів фіксував їх підпорядкованість власне Раді міністрів УРСР. Левова частка міністрів отримувала свою компетенцію у столиці союзної держави, Москві. За цього Рада Міністрів Української РСР, яку вони складали, мала право не тільки скасовувати накази та інструкції міністрів, але й припиняти рішення обласних Рад депутатів трудящих, а також скасовувати рішення і розпорядження їхніх обласних виконавчих комітетів, тобто, фактично корегувати рішення рад по єдиній союзній вертикалі влади.

У свою чергу Президія Верховної Ради УРСР була наділена правом скасовувати постанови і розпорядження Ради Міністрів Української РСР в разі їх невідповідності законіві (стаття 30, пункт «д») та у період між сесіями Верховної Ради Української РСР увільняти з посади і призначати окремих міністрів Української РСР за поданням голови Ради Міністрів УРСР з наступним внесенням на затвердження Верховної Ради Української РСР (стаття 30, пункт «е»).

Загалом же система виконавчої влади в СРСР вибудовувалася по вертикалі з союзного центру, де ухвалювалися усі рішення¹².

За обсягом повноважень Рада міністрів УРСР, зрозуміло, суттєво відрізнялася від Ради міністрів СРСР. Це стає очевидним лише при простому порівнянні конституційно визначених повноважень цих органів. Якщо *Рада міністрів УРСР*, за статтею 43 Конституції УРСР, націлена на *виконання сформульованих «наверху» завдань*, а тому вона «а) об'єднує і спрямовує роботу міністерств Української РСР та інших підвідомчих їй установ; об'єднує і перевіряє роботу уповноважених загальносоюзних Міністерств і відомств; б) вживає заходів по здійсненню народногосподарського плану; в) вживає заходів по здійсненню державного і місцевого бюджету Української РСР; г) вживає заходів по забезпеченню громадського порядку, захис-

¹⁰ Ними, відповідно до статті 48 Конституції УРСР, вказані міністерства Будівництва підприємств важкої індустрії; Вищої і середньої спеціальної освіти; Внутрішніх справ; Вугільної промисловості; Геології; Енергетики і електрифікації; Заготівель; Закордонних справ; Зв'язку; Культури; Легкої промисловості; Лісового господарства; Лісової і деревообробної промисловості; Меліорації і водного господарства; Монтажних і спеціальних будівельних робіт; М'ясної і молочної промисловості; Оборони; Освіти; Охорони здоров'я; Промислового будівництва; Промисловості будівельних матеріалів; Радгоспів; Сільського будівництва; Сільського господарства; Торгівлі; Фінансів; Харчової промисловості; Чорної металургії; Юстиції.

¹¹ За статтею 49 Конституції УРСР, це були міністерства Автомобільного транспорту; Будівництва і експлуатації автомобільних шляхів; Житлово-комунального господарства; Місцевої промисловості; Побутового обслуговування населення; Соціального забезпечення. У подальшому структура міністерств і відомств у системі виконавчої влади України, звісно, змінювалася, як і продовжує змінюватися.

¹² Говорячи про відомий спосіб організації радянської «командно-адміністративної» системи, Президент України у 1991-1994 роках Л. Кравчук пригадував: «Україна ніколи не вирішувала самостійно якихось питань. Я пам'ятаю, як ми раніше зі Щербиньким (першим секретарем ЦК КПУ. — Авт.) неодноразово обговорювали низку питань, і я казав, що Україна повинна проводити у цій сфері більш чітку політику, а він мене виправляв: Україна ніколи не виробляє політику, вона тільки виконує рішення. А політику концептуально проводить Москва, з'їзд, Політбюро, КПРС, а ми — виконавці. Це відчувалося навіть під час перебудови». Див.: Л. Кравчук. Если бы мы все были тогда более демократичными и цивилизованными... Інтерв'ю від 20 квітня 2010 року: НГ-политика. Додаток до «Независимой газеты».

ту інтересів держави та охороні прав громадян; д) керує і перевіряє роботу виконавчих комітетів обласних Рад депутатів трудящих; е) утворює, в разі необхідності, спеціальні комітети й Головні управління при Раді Міністрів Української РСР у справах господарського і культурного будівництва; є) керує організацією військових формувань Української РСР; ж) здійснює керівництво в галузі зносин Української РСР з іноземними державами, виходячи з загальноствановленого Союзом РСР порядку у взаємовідносинах союзних республік з іноземними державами»¹³, то, за статтею 131 загальносоюзної Конституції, на *Раду міністрів СРСР* у межах її компетенції покладені власне *керівні функції*: Так, вона 1) забезпечує керівництво народним господарством; розробляє і здійснює заходи щодо забезпечення росту добробуту і культури народу, розвитку науки і техніки, <...>, зміцнення грошової і кредитної системи, проведення єдиної політики цін, оплати праці, соціального забезпечення, <...>; організовує управління <...> підприємствами, банками; 2) розробляє і вносить у Верховну Раду СРСР поточні і перспективні державні плани економічного і соціального розвитку СРСР, державний бюджет СРСР; здійснює заходи по захисту інтересів держави, охороні соціалістичної власності і громадського порядку <...>; 4) вживає заходів щодо забезпечення державної безпеки; 5) здійснює загальне керівництво будівництвом Збройних Сил СРСР; 6) здійснює загальне керівництво в області відносин з іноземними державами, зовнішньої торгівлі, економічного, науково-технічного і культурного співробітництва СРСР з іноземними країнами; вживає заходів до забезпечення виконання міжнародних договорів ССРСР; затверджує і денонсує міжурядові міжнародні договори»¹⁴.

Конституція УРСР не містить згадки про право законодавчої ініціативи у Раді міністрів УРСР хоча б у рамках республіки, однак, за статтею 113 Конституції СРСР¹⁵, таким була наділена Рада міністрів СРСР та Верховна Рада Української республіки.

Законом про Раду міністрів УРСР (статтею 5) передбачалося, що Рада міністрів Української РСР складає свої повноваження перед новообраною Верховною Радою Української РСР на її першій сесії¹⁶.

Але вплив на республіканський уряд здійснювався і з союзного центру. Відповідно до Конституції СРСР¹⁷, Рада міністрів СРСР, до складу якої входив голова Ради міністрів УРСР, складала повноваження перед новообраною Верховною Радою Союзу. Голова вищого виконавчого і розпорядчого органу УРСР був представником союзної політичної номенклатури¹⁸, а діяльність Ради міністрів можна дійсно характеризувалась «виконанням» і «розпорядженням» тих директив, що формувалися у союзному центрі під керівництвом партійного гегемона.

¹³ Конституція УРСР у редакції від 19 листопада 1976 року. Див.: Сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. — http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=001_001&p=1269963011733780

¹⁴ Конституція ССРСР от 7 октября 1977 года. Сайт Московського державного університету. [Електронний ресурс]. — <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm#16>

¹⁵ Конституція СРСР у редакції від 1997 року. Сайт Нормативні акти України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1076.564.0>. Загалом же право законодавчої ініціативи у Верховній Раді СРСР, крім Ради міністрів СРСР, належало широкому колу суб'єктів: обом палатам — Раді Союзу і Раді Національностей, Президії Верховної Ради СРСР, союзним республікам в особі їхніх вищих органів державної влади (для України — Верховної Ради УРСР), комісіям Верховної Ради СРСР і постійним комісіям її палат, депутатам Верховної Ради СРСР, Верховному Суду СРСР і Генеральному прокурору СРСР, а також — громадським організаціям в особі їх загальносоюзних органів.

¹⁶ Закон «Про Раду міністрів УРСР» від 19 грудня 1978 року. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. 1979. — №1. — С. 7. Див. також: сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4157-09>

¹⁷ Див. Конституція СРСР у редакції від 7 жовтня 1977 року. Сайт Нормативні акти України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1076.564.0>

¹⁸ Як, власне, і величезна кількість інших номенклатурних осіб, що призначалися з союзного центру за вертикаллю партійно-господарської влади. Наприклад, Генеральний прокурор УРСР призначався Генеральним прокурором СРСР. Загалом, про радянську систему організації влади див., зокрема: М. Восленский. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. — М.: «Советская Россия», 1991. — 624 с.

Отже, як бачимо з текстів Конституцій УРСР і СРСР, союзна Рада міністрів як вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади в СРСР (на основі генеральної перспективи розвитку радянського суспільства, що її бачила «єдина керівна і спрямовуюча сила» — КПРС) повинна була забезпечити розробку політики, а аналогічні республіканські органи — її реалізацію. Такий порядок організації системи виконавчої влади та місця уряду в республіках підпорядковувались цілі панування комуністичної гегемонії та поширення впливу радянських цінностей. Про жодну автономію уряду в УРСР (та й власне в СРСР), який навіть за своїм статусом у політичній системі СРСР не міг претендувати на долю самостійності в ході ухвалення рішень, не могло йтися.

Розпад Радянського Союзу у грудні 1991 року¹⁹, чому передувало ухвалення Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, привів до подальшої поступової зміни статусу і ролі Ради міністрів у системі влади та у системі ухвалення рішень.

Відповідно до Декларації, яка хоча й була прийнята як основа для укладання нового союзного договору, однак у ній Українська РСР оголошувалася «самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя»²⁰, навіть передбачалася безпрецедентна новація, що Українська РСР має право на відшкодування збитків, заподіяних екології діями союзних органів. Тоді ж було проголошено здійснення державної влади в Республіці за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову та наголошено на праві самостійного створення Україною банкової (включаючи зовнішньоекономічний банк), цінової, фінансової, митної, податкової системи, формування державного бюджету й впровадження своєї грошової одиниці «при необхідності».

Така державницька переорієнтація України заклала основу для поступового вироблення децю іншого розуміння ролі уряду України у системі державної влади як органу, що не тільки забезпечує реалізацію, але й виробляє політику.

Але загалом до ухвалення Конституції України у 1996 році тим відносинам, які вона регулювала, довелося зазнавати значних змін. Змінювалася відповідно і Конституція України, ухвалена 20 квітня 1978 року²¹. Зокрема, це стосувалося частин, що регулювали місце уряду у системі влади.

Розширення конституційного місця і ролі уряду у системі влади України прийшло далеко не відразу. Так, наприклад, Верховною Радою УРСР у серпні 1991 року було узаконено надання додаткових повноважень голові Верховної Ради України. Такий наділявся зокрема правом «зупиняти постанови і розпорядження Кабінету міністрів України, накази міністрів та інших посадових осіб, підвідомчих Кабінету міністрів України, у разі їх невідповідності Конституції і законам України до розгляду цих актів Верховною Радою України». Це право голова парламенту отримав на період «до обрання Президента України»²².

¹⁹ 26 грудня 1990 року Раду міністрів СРСР було перейменовано на Кабінет міністрів СРСР, а менше, ніж через рік — 5 вересня 1991 року Кабінет міністрів СРСР був ліквідований. А 26 грудня 1991 року одна із палат союзного парламенту (Рада республік) поставила юридичну крапку в існуванні СРСР.

²⁰ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Див. Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=55-12>

²¹ До тексту Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року у період до ухвалення нового Основного Закону України у 1996 році було внесено 24 зміни та доповнення, які зафіксували ті зміни, що відбулися у процесі перетворень радянської системи. Див.: Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 року. Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888-09&p=1269963011733780>.

²² Закон України «Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради України» від 24 серпня 1991 року. Див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1430-12>. Відповідно до вказаного закону голова Верховної Ради отримав також повноваження «зупиняти дію рішень обласних, районних, міських, районних у місті Рад народних депутатів, прийнятих з порушенням Конституції і законів України, до їх розгляду Верховною Радою України», що фактично перетворювало його на господаря становища. У політичному сенсі слід відзначити, що особли-

Політичну основу України у період 1991-1995 років становили Ради народних депутатів, а всі інші державні органи, включаючи Кабінет міністрів, були їм підконтрольні і підзвітні. І вся їхня діяльність спрямовувалася на побудову соціалізму²³.

Верховна Рада України, кістяк в якій постійно становили кадри радянського парт-госпактиву, від самого здобуття незалежності відігравала політично важливу роль, а осердям політичної боротьби тривалий час з різними конституційними і політичними модифікаціями була вісь «глава держави-парламент».

Однак, процес розвитку власних органів влади України на новій, державницькій, основі тривав, і у 1990 році Кабінет міністрів України (який також тоді було переіменовано з Ради міністрів УРСР) уже отримав право законодавчої ініціативи²⁴ у Верховній Раді України, що давало йому нові можливості для проведення політики на законодавчому рівні.

1990 р.

Уряд отримав право законодавчої ініціативи

Також у період 1991-1995 років відбулися наступні зміни, які зафіксували новий статус і порядок підзвітності уряду України у системі, яку ми оцінюємо як президентсько-радянську, враховуючи наявність низки положень, що ув'язували консервацію системи рад (які розглядалися як місцеві органи державної влади) з уведенням (з 1991 року) президентського начала у системі організації та здійснення влади.

Главою виконавчої влади за Конституцією в редакції від 14 лютого 1992 року був Президент України²⁵. Саме він, крім повноважень глави держави, був наділений повноваженнями щодо виконавчої влади. Він «здійснював керівництво і спрямовував виконавчу діяльність Кабінету Міністрів України; очолював систему органів державної виконавчої влади, забезпечував їх взаємодію з Верховною Радою України; подавав на розгляд Верховної Ради України проект державного бюджету України та звіт про його виконання; здійснював управління державним майном у випадках, передбачених законом» (стаття 114-5 Конституції України в редакції закону від 14 лютого 1992 року).

Президент, не будучи главою уряду, подавав на розгляд Верховної Ради України щорічні доповіді про виконання прийнятих Верховною Радою України соціально-економічних та інших програм, про становище України та програми внутрішньо-політичної і зовнішньополітичної діяльності Президента і Уряду України.

Особа на посаді Прем'єр-міністра опинялася внаслідок відповідної кадрової пропозиції Президента, яка затверджувалася Верховною Радою. Президентів ж належало право внести ініціативу про звільнення з посади Прем'єр-міністра України.

вими, винятковими, правами у період 1991-1994 років переважно міг користуватися Л. Кравчук, то як голова Верховної Ради (у даному разі — самостійно зупиняти дію рішень актів органів влади різного рівня), то як Президент (зокрема, законодавчі: видавати укази з «питань економічної реформи, не врегульовані законодавством», про що буде йтися далі).

²³ Згадку про «соціалізм», «СРСР», «комунізм» було вилучено з тексту Конституції законом «Про внесення змін доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 19 червня 1992 року. Див.: Відомості Верховної Ради. 1992. — № 35. — С. 514. Також див.: Сайт Верховна Рада України . [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2480-12>.

²⁴ Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 24 жовтня 1990 року. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. — № 45. — С. 606. Також див.: Сайт Верховна Рада України . [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=404-12>

²⁵ Таке положення в Конституції України зафіксовано законом «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року. Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 20. — С. 271. Також сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2113-12>.

Верховна Рада також затверджувала кандидатури на призначення Президентом такої урядової номенклатури: міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ та голів Державного комітету в справах охорони державного кордону і Державного митного комітету (звільнити з посад їх, як і інших керівників органів виконавчої влади, міг лише Президент).

Глава держави був наділений правом організаційного впливу на виконавчу владу. Він «для забезпечення виконання Конституції і законів України» у межах затверджених Верховною Радою коштів бюджету міг утворювати, реорганізувати і ліквідувати міністерства, відомства та інші органи державної виконавчої влади.

Поширювалися повноваження Президента і на нормативну сферу: глава держави мав право скасовувати акти Кабінету Міністрів України (хоча не достатньо зрозуміло, як вони могли суперечити указам Президента, якщо він і керував виконавчою владою загалом і міг видавати укази «з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, які діють до прийняття відповідних законів»²⁶, а також сам і тлумачив прийняті ним акти), акти міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України, акти органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим в разі невідповідності їх Конституції і законам України та указам Президента України (стаття 114-5, пункт 7-2 Конституції України в редакції закону про внесення змін до Конституції від 20 січня 1994 та закону від 21 вересня 1994 року).

Статус і місце Кабінету міністрів у період 1991-1995 років децю змінювалися, так само змінювалися його можливості. Так, законом УРСР від 21 травня 1991 року «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління» він визначався як «найвищий орган державного управління Української РСР», а утворювався Верховною Радою Української РСР у складі Прем'єр-міністра Української РСР, Першого віце-Прем'єр-міністра, Віце-Прем'єр-міністра, Державного секретаря Кабінету міністрів, державних міністрів, міністрів²⁷ Української РСР²⁸.

1991 р.

Визначено уряд як найвищий орган державного управління УРСР. Встановлено його посадову номенклатуру.

Передбачалося, що Кабінет міністрів УРСР складає свої повноваження перед новообраною Верховною Радою Української РСР на її першій сесії²⁹. Ніяка *добровільна відставка усього складу Кабінету не передбачалася*, що зрозуміло, адже політичної мотивації для такого кроку і бути не могло.

Уже через чотири місяці, у лютому 1992 року, законом «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України»³⁰ було *змінено статус Кабінету*

²⁶ За законом «Про внесення доповнення до Конституції України» від 21 травня 1993 року право видавати такого роду укази було передано Президентові. Півроку до цього — з 18 листопада 1992 року — воно належало Кабінету міністрів УРСР відповідно до закону «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання». Див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2796-12>.

²⁷ Відмінність між «державними міністрами» і «міністрами» полягала у різному матеріально-побутовому обслуговуванні осіб на цих посадах і по суті була прихованою формою розрізнення рангів номенклатури.

²⁸ Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління» від 21 травня 1991 року. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. — № 26. — С. 294. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1048-12>

²⁹ Там само.

³⁰ Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. 1992. — № 20. — С. 271. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2113-12>

міністрів — з «найвищого органу державного управління Української РСР» він перетворився на «орган державної виконавчої влади України» (стаття 115). У такому статусі він діяв до червня 1995 року, тобто, до початку дії Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року, який ще більше концентрував повноваження виконавчої влади в руках Президента.

1992 р.

Визначено уряд як орган державної виконавчої влади України.

У лютому 1992 року було змінено також склад уряду та конституційно визначено мінімальну номенклатуру посад у ньому. Відповідно до статті 116 вказаного закону, до КМУ мали входити Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, Віце-прем'єр-міністр, керівники міністерств закордонних справ, оборони, фінансів, економіки, юстиції, внутрішніх справ, зовнішніх економічних зв'язків, зв'язку, транспорту, Служби національної безпеки³¹, Державного комітету в справах охорони державного кордону та Державного митного комітету.

Згодом — з 27 жовтня 1992 року, — відповідно до нових конституційних змін, цю номенклатуру було розширено. Уряд, крім названих посад, мали складати також Міністр Кабінету Міністрів України, голови правління Національного банку, Фонду державного майна та Антимонопольного комітету України. Кількість віце-прем'єрів віднині не обмежувалася³².

Однак цей перелік не був не тільки вичерпним, але й передбачалося, що до уряду можуть входити не лише міністри. Президентіві надавалося право «вводити до складу Кабінету Міністрів України й інших керівників центральних органів державної виконавчої влади України». Підстави такого «введення» і залучення до цієї процедури інших не визначалися, отже, глава держави міг на власний розсуд користуватися цим правом.

Крім того, голова Уряду Кримської АРСР³³ міг брати участь у роботі Кабінету Міністрів України з правом вирішального голосу.

Статтею 117 цього ж конституційного закону було запроваджено підпорядкування Кабінету Міністрів України Президентіві України та підзвітність і відповідальність перед Верховною Радою України.

1992 р.

Запроваджено підпорядкування уряду Президентіві України. Встановлено підзвітність і відповідальність уряду перед Верховною Радою України.

³¹ З 25 березня 1992 року — Служби безпеки України.

³² Закон «Про внесення змін до Конституції (Основного Закону) України» від 27 жовтня 1992 року. Див.: Відомості Верховної Ради. 1992. — № 49. — С. 670. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2734-12>

³³ З вересня 1994 року — Автономної Республіки Крим.

Водночас запроваджувався вотум недовіри від Верховної Ради Прем'єр-міністру України, окремим членам Кабінету Міністрів України або Кабінету Міністрів України в цілому, наслідком чого мала бути їх відставка³⁴.

Подання у відставку самим урядом або кимось із його членів, як і раніше, не передбачалося.

1992 р.

Запроваджено вотум недовіри уряду та окремим його членам з боку парламенту

У 1992 році уряд отримав повноваження законодавчого рівня, і водночас було усунуто право Президента «видавати укази з питань економічної реформи, не урегульованих законом». 18 листопада уряду було делеговано парламентом право «тимчасово, строком до 21 травня 1993 року³⁵, повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з питань <...> щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення. Таке право пояснювалося необхідністю «оперативного вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи»³⁶.

1992—1993 рр.

Парламентом делеговано уряду законодавчі повноваження

Через місяць, 19 грудня 1992 року делеговане уряду право видавати акти законодавчого рівня, що діяло до 21 травня 1993 року, було процедурно уточнено у законі «Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України». Передбачалося, що «Верховна Рада України у виняткових випадках двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів України може законом делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з окремих питань <...>»³⁷.

Ці декрети, що мали силу закону, могли зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення.

Передбачалося право «вето» Верховної Ради на ці декрети, можливість парламенту скасувати їх у цілому або окремі положення, «якщо ті суперечать Конституції

³⁴ Вотум недовіри уряду було запроваджено у жовтні 1992 року, а з 25 січня 1995 року законом «Про внесення доповнень до статей 97, 108, 110, 117 Конституції (Основного Закону) України» з переліку урядових посад, що позбавляються мандата внаслідок вотуму, було вилучено посаду голови Антимонопольного комітету України. Див.: Відомості Верховної Ради. 1995. — № 5. — С. 31. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=24%2F95-%E2%F0>

³⁵ Власне 21 травня 1993 року Президент знову повернув це право собі «до прийняття відповідних законів». Див. закон «Про внесення доповнення до Конституції (Основного Закону) України» від 21 травня 1993 року. Див.: Відомості Верховної Ради. 1993. — № 27. — С. 284. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3224-12>

³⁶ Закон «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року. Див.: Відомості Верховної Ради. 1993. — № 2. — С. 6. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2796-12>

³⁷ Закон «Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України» від 19 грудня 1992 року. Див.: Відомості Верховної Ради. 1993. — №92. — С. 60. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2885-12>

України». І що чомусь обумовлювалося окремо — Верховна Рада мала право «після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України скасувати або змінити декрети законами України»³⁸.

Встановлювалися повноваження уряду.

1992 р.

Конституційно встановлено повноваження уряду України

Відповідно до статті 119 Конституції України від 20 квітня 1978 року, Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень:

- 1)** створює умови для забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України;
- 2)** розробляє державні програми соціально-економічного розвитку України;
- 3)** здійснює державне регулювання економічного і соціального розвитку України;
- 4)** забезпечує проведення фінансової політики України, державної політики в галузі ціноутворення та оплати праці; складання й виконання державного бюджету України; здійснення загально-державних і міждержавних економічних програм; створення загально-державних фондів розвитку, фондів для ліквідації наслідків стихійного лиха та катастроф, проведення політики в галузі охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- 5)** здійснює загальнодержавні програми економічного, соціального і культурного розвитку;
- 6)** вживає заходів щодо забезпечення національної безпеки і обороноздатності України;
- 7)** забезпечує здійснення зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- 8)** здійснює заходи щодо захисту інтересів України, забезпечення законності, прав і свобод громадян, охорони власності і громадського порядку, боротьби із злочинністю;
- 9)** утворює у разі необхідності державні комітети України, головні управління, державні інспекції та інші підвідомчі йому органи;
- 10)** координує діяльність виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів по виконанню державних програм.

³⁸ Там само. Стаття 97-1.

Перехідний політичний етап: президентська республіка за Конституційною угодою (1995—1996)

Період дії Конституційного Договору про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України³⁹ (далі — Конституційний Договір), укладеного між Президентом і Верховною Радою 8 червня 1995 року, на другий рік президентства Леоніда Кучми, характеризувався як продовження перехідного стану у формуванні системи державної влади.

Зокрема в аспекті тематики, яку ми досліджуємо, слід зазначити, що *глава держави, як і в період 1991-1995 років, утримував повноваження глави виконавчої влади.*

А уряд України — Кабінет Міністрів України, відповідно до статті 29 Конституційного Договору, виступав «центральною колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним».

Отже, за цим договором, змінювався і статус уряду, і природа його відповідальності у порівнянні з Конституцією 1978 року.

Право формування складу уряду як *центрального колегіального органу державної виконавчої влади* включно з призначенням прем'єр-міністра тепер належало лише Президентові України, згода парламенту на призначення не була потрібною.

Уряд був підпорядкованим Президентові України і відповідальним також перед ним.

Однак парламент отримав право виразити Кабінету Міністрів України недовіру у разі незгоди з поданою Програмою діяльності уряду (стаття 22 Конституційного Договору). *Вотум недовіри уряду* в цілому або окремому його члену пов'язувався віднині також і з несвоєчасним поданням проекту Державного бюджету України (стаття 33 Конституційного Договору)⁴⁰. Наслідком вотуму мала бути відставка уряду або ж тим його членам, яким було висловлено недовіру. Схвалення Програми діяльності парламентом захищало уряд від можливої відставки упродовж року.

У 1995 році вперше було конституційно визначено роль Прем'єр-міністра України в ситуації, коли главою виконавчої влади був президент країни. Прем'єр уже не був очільником уряду. Йому належало лише «організувати і координувати роботу Уряду — Кабінету міністрів України, діючи в межах, визначених Президентом України» (стаття 30 Конституційного Договору).

Повноваження уряду, відповідно до статті 31 Конституційного Договору, включали в себе більш широкий перелік у порівнянні з Конституцією від 1978 року.

³⁹ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. Див.: Відомості Верховної Ради України. 1995. — №18. — С. 133. Також сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1%EA%2F95-%E2%F0>

⁴⁰ Що привертає увагу, так це та обставина, що бюджетний процес концентрувався виключно в руках Президента. Саме йому слід було у визначені строки (до 1 вересня) подати проект Державного бюджету України на розгляд Верховної Ради України «разом з концепцією бюджету, показниками кредитної емісії акціального банку України, прогнозом економічного розвитку України на наступний рік, показниками балансу фінансових ресурсів України» (стаття 32 Конституційного Договору...). Отже, за цим документом, відправити у відставку в разі несвоєчасного подання проекту бюджету держави належало Президенту. Звісно, це входило у суперечність з його статусом глави держави й теоретично провокувало ситуацію «знеголовлювання» держави. Договір не передбачав виконання хоча б частини функцій Президента іншою посадовою особою, якою враховуючи владний формат, мав би бути голова парламенту.

Кабінету належало:

- 1)** забезпечувати здійснення внутрішньої і зовнішньої політики, виконання Конституції і законів України, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;
- 2)** вживати заходів щодо забезпечення державного суверенітету, національної безпеки і обороноздатності України, її територіальної цілісності і економічної самостійності;
- 3)** здійснювати заходи щодо забезпечення прав і свобод громадян, законності і правопорядку, боротьби із злочинністю, охорони прав власності;
- 4)** забезпечувати проведення економічних реформ, становлення, розвиток і стабільність ринкової економіки <...>;
- 5)** здійснювати управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності, та визначає форми взаємодії із суб'єктами інших форм власності;
- 6)** забезпечувати проведення державної політики у галузі фінансів, податків, цін та оплати праці, митній справі;
- 7)** створювати загальнодержавні та інші фонди розвитку, фонди ліквідації наслідків стихійного лиха та катастроф;
- 8)** здійснювати державну політику в галузі освіти, науки, культури і охорони здоров'я;
- 9)** відповідати за складання проекту Державного бюджету України та виконання Державного бюджету України;
- 10)** відповідати за проведення державної політики соціального захисту громадян;
- 11)** відповідати за стан навколишнього природного середовища, екологічну безпеку і раціональне природокористування <...>;
- 12)** спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших підпорядкованих йому центральних і місцевих органів державної виконавчої влади;
- 13)** здійснювати інші повноваження, передбачені законами України.

Повноваження ж Президента у частині керівництва ним виконавчою владою та урядом відповідно до статті 24 Конституційного Договору включили в себе наступні можливості:

Президент очолює систему органів державної виконавчої влади України;

- ▶ створює, реорганізує і ліквідує міністерства, відомства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади в межах коштів Державного бюджету України, призначає (затверджує) і звільняє з посад керівників цих органів;
- ▶ скасовує акти центральних і місцевих органів державної виконавчої влади України, а також акти органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції та законам України, а також указам і розпорядженням Президента України;

- ▶ здійснює в межах, встановлених законом, управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності;
- ▶ подає на розгляд Верховної Ради України проект Державного бюджету України та звіт про його виконання.

Договір зберіг повноваження Президента у законодавчій сфері. За статтею 25 Конституційного Договору, «Президент України видає укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством України, які діють до прийняття відповідних законів». Тобто, де-факто, *повноваження законодавчого рівня знову, після перерви у 1993–1995 роках, з'явилися у уряду, адже це були повноваження його керівника.*

*Номенклатуру уряду Конституційний Договір не встановлював. У цій частині фактично діяла норма Конституції за законом від 27 жовтня 1992 року⁴¹, й до Кабінету входили Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри України, міністри, міністр Кабінету міністрів, голови Служби безпеки України, Правління Національного банку України, Фонду державного майна, Антимонопольного комітету України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України та Державного митного комітету України (див. стор. * цього видання).*

Не передбачалося і право відставки уряду в цілому⁴².

Політична система України у 1996—2004 роках: змішане правління з президентською формою відповідальності уряду

Ухвалення Конституції від 28 червня 1996 року⁴³ закріпило новий статус уряду, порядок його формування і підстави відставки, підконтрольність, підзвітність, обсяг повноважень, які були суттєво змінені у грудні 2004 року з внесенням змін до неї, про що трошки далі.

Статус уряду. За Конституцією в редакції від 28 червня 1996 року, Кабінет Міністрів не визначався як уряд. За статтею 113, він встановлювався як вищий орган у системі органів виконавчої влади.

Склад, відповідно до статті 114 Конституції в першій редакції, — Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Серед **повноважень** Кабінету Міністрів України, за статтею 116:

- 1)** забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави <...>;
- 2)** вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- 3)** забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

⁴¹ Закон «Про внесення змін до Конституції (Основного Закону) України» від 27 жовтня 1992 року. Див.: Відомості Верховної Ради. 1992. — № 49. — С. 670. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2734-12>

⁴² Однак, існували ситуації персонального вибору, який робили урядовці. Так, відомо, що прем'єр-міністр України у 1995–1996 роках Є. Марчук подав заяву про відставку, яку було задоволено.

⁴³ Конституція України від 28 червня 2006 року. Див.: Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — С. 41.

- 4) розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- 5) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; управління об'єктами державної власності;
- 6) розробка проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання <...>;
- 9) спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; виконання інших функцій, передбачених законодавством.

Відповідальність і підзвітність. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

1996 р.

Встановлено політичну відповідальність уряду перед Президентом України, підконтрольність і підзвітність парламенту

Відповідальність перед Президентом, що у політичному сенсі мала означати готовність кожного уряду дотримуватися політичного курсу глави держави та відповідність політичної каденції уряду з періодом політичної каденції глави держави, співвідносилась також з порядком призначення керівника уряду та його відставки. Прем'єр-міністра України призначав Президент України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України, а персональний склад Кабінету Міністрів України — лише Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. За цього Конституцією не регулювалась ситуація відмови парламентом Президенту у наданні згоди на призначення якоїсь кандидатури та порядку виходу із неї.

Відтепер Кабінет Міністрів України складав повноваження перед новообраним Президентом України (стаття 115 Конституції в першій редакції), а не перед новообраною Верховною Радою України, як то було до 1996 року.

Передбачалася конституційне право Прем'єр-міністра та інших членів Кабінету заявити про свою відставку відповідно до порядку відповідальності — Президентіві України. Відставка Прем'єр-міністра призводила до відставки всього складу Кабінету Міністрів України.

Однак відповідальність уряду перед Президентом була не єдиним видом політичного впливу з боку інших суб'єктів політики. Мало місце, водночас, право парламенту впливати на долю уряду, що характерно для змішаних форм правління. Верховна Рада могла ухвалити резолюцію недовіри Кабінетові міністрів України, що мало наслідком відставку кабінету, причому це питання мало суто *політичну природу*, на відміну від попередньої конституційної ситуації, коли було визначено підстави, з яких може бути висловлено недовіру уряду. Однак водночас було *встановлено обмеження* на реалізацію цього права парламенту. Це питання не могло розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету міністрів. Але новий склад уряду формував знову ж таки Президент, забезпечуючи спадковість своєї політики в діяльності уряду.

Президент же володів правом припинити повноваження Прем'єр-міністра України та прийняти рішення про його відставку; припинити повноваження членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади.

У такій схемі політичного впливу перевагу зберігав глава держави, адже в його політичній волі були питання збереження чи усунення уряду та окремих його членів.

У Президента були інші організаційні важелі впливу на уряд і систему виконавчої влади. Серед його повноважень — утворення, реорганізація та ліквідація за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та центральних органів виконавчої влади.

1996 р.

Зберігається вільний політичний і організаційний вплив Президента на уряд та його діяльність

Також серед його прав — скасування актів Кабінету Міністрів України (та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим).

Політична система України з 2004 року: змішане правління з парламентсько-президентською формою відповідальності уряду

Ухвалення 8 грудня 2004 року змін до Конституції⁴⁴ не ліквідувало високого ступеня політичної залежності уряду від двох суб'єктів влади, а видозмінило її та ускладнило ряд процедур.

Статус уряду не змінився.

Склад: Було розширено кількість віце-прем'єр-міністрів від трьох до безкінечності (в межах Державного бюджету). До складу Кабінету Міністрів України нині входять Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Було розширено обсяг **повноважень** Кабінету Міністрів. Крім вищенаведених, за статтею 116 Конституції, додатково віднесено *утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України* (пункт 9 статті 116 Конституції України) та здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116 Конституції України).

2004 р.

Встановлено дуальну природу політичної відповідальності з посиленням політичного впливу з боку парламенту. Розширено обсяг повноважень уряду

⁴⁴ Конституція України від 28 червня 2006 року зі змінами, внесеними відповідно до закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. Див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1271689122449143>

Змінено порядок політичної **відповідальності** уряду, яка була вилучена у Президента і передана Верховній Раді. Існують лише три обставини, що приводять до зміни персонального складу уряду — парламентські вибори (Кабінет міністрів діє в межах каденції Верховної Ради, а не Президента, як було до того), добровільна відставка Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів, про яку заявляється знову-таки Верховній Раді, та прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (з політичних мотивів). Дві останні обставини відповідно до статті 115 Конституції мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України (крім ситуації відставки окремих міністрів, яка не тягне за собою відставку усього складу уряду).

Привертає увагу, що *питання про недовіру уряду може бути розглянуто* не тільки з ініціативи парламенту, але й *за пропозицією Президента* (стаття 87 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року), чого раніше не було. Таке повноваження глави держави зберігає риси і впливи змішаного правління, і у різних політичних ситуаціях матиме різні політичні наслідки.

Формування нового складу Кабінету здійснює Верховна Рада, а не Президент. Кадрове наповнення уряду відбувається не на основі конституційних позицій глави держави, а на базі «коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради»⁴⁵ (стаття 83 Конституції України). Саме коаліція вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а вже Прем'єр-міністр — інших кандидатів до складу Кабінету міністрів. Глава держави вносить подання на призначення запропонованих коаліцією кандидатур. Парламент призначає цих осіб, а також двох інших членів уряду, кандидатури на які підібрані главою держави, — міністра оборони та міністра закордонних справ.

Водночас, парламент може звільнити креатуру президента з посад, що особливо вражає позиції глави держави в ситуації незначної підтримки його політичного курсу парламентом та слабкості позицій проурядової коаліції. Однак призначення нової кандидатури за конституційною кадровою квотою Президента в такій ситуації не завжди можливе⁴⁶, що свідчить про потребу в інший спосіб *конституційно відрегулювати порядок формування уряду*, вдосконаливши зокрема цей аспект.

2004 р.

Встановлено дуальну природу формування складу уряду, збережено нормотворчий вплив Президента стосовно актів уряду, запроваджено інститут контрасигнації

Водночас Президент був наділений *вагомими механізмами впливу на діяльність уряду*, серед яких — *зупинення дії актів Кабінету Міністрів України «з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності»*⁴⁷ та *скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим*.

⁴⁵ Засади формування коаліції депутатських фракцій витлумачені у двох рішеннях Конституційного суду України — від 17 вересня 2008 року і 6 квітня 2010 року.

⁴⁶ Як відомо, внаслідок відставки 3 березня 2009 року міністра закордонних справ В. Огризка голосами фракцій меншості та частини коаліції ця важлива вакансія була вільною упродовж року — до переформування коаліції фракцій у парламенті і призначення міністром закордонних справ України К. Грищенка 11 березня 2010 року.

⁴⁷ За даними Секретаріату Президента, за періоди з 4 лютого 2005 року до 6 вересня 2005 року та з 18 грудня 2007 року і до 11 серпня 2009 року (тобто, час діяльності урядів на чолі з Тимошенко) Президент видав 58 указів про зупинення актів Кабміну. Всього, за твердженням Секретаріату Президента, було зупинено 76 урядових актів або близько 1% від загальної кількості

Новацією політично-правових відносин став *інститут контрасигнації*, впроваджений також у ході редакції Конституції 8 грудня 2004 року. За статтею 106 Конституції, «акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання». Названими пунктами регулюються недискреційні повноваження глави держави, в ході реалізації яких йому належить безпосередньо взаємодіяти з урядом. Йдеться про призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; прийом вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав (пункт 5); керівництво Радою національної безпеки і оборони України (пункт 18); ухвалення у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (пункт 21); утворення судів у визначеному законом порядку (пункт 23).

Слід відзначити, що всі ці повноваження уряду були процедурно уточнені у законі «Про Кабінет міністрів України» від 21 грудня 2006 року⁴⁸, а згодом — у новому законі «Про Кабінет міністрів України» від 16 травня 2008 року⁴⁹. Однак за цього перший містив ряд суттєвих суперечностей, на які справедливо вказував ряд дослідників⁵⁰.

Важливим з точки зору автономії уряду питанням є питання про *місце уряду у бюджетному процесі*. Конституція України спеціально визначає уряд як суб'єкт розробки і внесення у парламент проекту закону про державний бюджет. Цю позицію у 2001 році захистив Конституційний суд України у ході так званої справи про зміни до закону про бюджет⁵¹. Його висновок містить тлумачення, за яким «Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України⁵² можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого

ухвалених актів Кабінету міністрів у період керівництва ним Ю. Тимошенко. Подібна статистика, стверджували у Секретаріаті Президента, спостерігалася і за період діяльності уряду на чолі з В. Януковичем, коли за 16,5 місяця (з 4 серпня 2006 року до 18 грудня 2007 року) главою держави було видано 39 указів про зупинення 54 актів Кабінету Міністрів України. Див. Повідомлення Секретаріату Президента «За 27 місяців діяльності урядів на чолі з Ю.Тимошенко Президент України видав 58 указів про зупинення актів Кабміну» від 11 серпня 2009 року. Див. сайт Президент України. [Електронний ресурс]. — <http://www.president.gov.ua/news/14671.html>. Дана інформація була оприлюднена Секретаріатом Президента у зв'язку з позицією КМУ стосовно використання Президентом «свого повноваження зупиняти дію актів Кабміну з мотивів невідповідності Конституції як механізму блокування здійснення Кабміном повноважень, визначених Конституцією та законами України». У відповідній заяві прес-служби Секретаріату КМУ констатувалося, що «є всі підстави стверджувати про фактичне зупинення Президентом України дії актів Кабінету міністрів за відсутності на те правових підстав. Така практика неправомірного зупинення дії актів уряду і необґрунтованість звернень Президента України до Конституційного Суду України, ураховуючи тривалість розгляду конституційного подання (до чотирьох і більше місяців), фактично блокує реалізацію актів Кабінету Міністрів, призводить до ненадходження значних коштів до державного бюджету, негативно впливає на здійснення антикризових заходів уряду та свідчить про зловживання Президентом України своїм повноваженням і небажання визнавати за урядом встановлених Конституцією та законами України повноважень». Див.: Масове зупинення дії урядових рішень викликає занепокоєння. Урядовий кур'єр. 2009. — 8 серпня. У нашому розпорядженні немає моніторингових даних стосовно долі загального масиву такого роду подань за час президентської каденції В. Ющенка, однак можна погодитись із твердженням, що ризик блокування діяльності уряду внаслідок зловживання правом з боку глави держави може виникати.

⁴⁸ Закон «Про Кабінет міністрів України» від 21 грудня 2006 року. Див.: Відомості Верховної Ради України. 1997. — № 11. — С. 94. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514-16&p=1271689122449143>

⁴⁹ Закон «Про Кабінет міністрів України» від 16 травня 2008 року. Див.: Відомості Верховної Ради України. 2008. — № 25. — С. 241. Також див.: Сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-17&p=1271689122449143>

⁵⁰ Література з цього питання доволі об'ємна. Див. зокрема В. Авер'янов. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі / В. Авер'янов. - Право України. — 2005 р. — № 4. С. 10-16. О. Держалюк. Закон України «Про Кабінет Міністрів України»: основні суперечності / О. Держалюк. -- Стратегічні пріоритети. — 2007. — №2(3).

⁵¹ Рішення у справі у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України «Про бюджетну систему України» (справа про зміни до закону про бюджет) від 17 травня 2001 року. Див.: сайт Конституційний суд України. [Електронний ресурс]. — <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9393>

⁵² Змінами до Конституції від 8 грудня 2004 року право законодавчої ініціативи у Національного банку України було вилучено.

питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України».

Однак таке рішення не вплинуло на перебіг політичного процесу в Україні, коли у липні 2008 року саме глава держави вніс власні (подані до парламенту як невідкладні) проекти закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», та у березні 2009 року — «Про внесення змін до Державного бюджету на 2009 рік» щодо фінансування референдуму.

Підходи до розв'язання проблеми автономії уряду у контексті подальшого реформування політичної системи

Яким же чином розвиватиметься у подальшому політична система?

Які підходи сповідаються різними політичними силами у питанні організації системи державної влади?

Яких змін слід очікувати у конституційному процесі в Україні найближчим (після президентських виборів 2010 року) часом?

Категоричних відповідей на ці питання не гарантує, вочевидь, жоден із безпосередніх учасників політичного процесу та тих експертних наукових кіл, які його обслуговують та готують проекти рішень.

Зі свого боку, в рамках проекту «Конституційна реформа і президентські вибори» ми маємо змогу оцінити позиції частини політичних сил щодо питання організації системи державної влади. Таку оцінку буде здійснено на основі декількох конституційних проектів, розроблених свого часу різними політичними силами та оприлюднених у період перед президентськими виборами⁵³.

Жоден із цих проектів, звісно, не має жодної перспективи у найближчому майбутньому. Частина з них варто сприймати як політичне кредо, частину — як компромісний варіант домовленостей якогось відтинку політичного етапу, частину — як вираження власного бачення котримось із політиків можливого варіанту організації системи влади та себе в ній.

Зважаючи на нереалістичність цих проектів, варто їх оцінити з точки зору отримання інформації про сам факт цих проектів, скоріше, з точки зору історичної перспективи.

Перший за часом — проект «Про внесення змін до Конституції України» від 8 липня 2008 року⁵⁴, внесений представниками фракції Партії регіонів у Верховній Раді України 6 скликання В. Януковичем, О. Лавриновичем та О. Лукаш (його було знято з розгляду 22 жовтня 2009 року). Серед його пропозицій в частині, що цікавить нас з огляду на тему дослідження, — формування усього складу уряду Верхо-

⁵³ Зокрема з цього питання див. серію публікацій УНЦПД, присвячених президентській кампанії 2004 року («Твій вибір-2004»), парламентській кампанії 2007 року («Твій вибір-2007») та президентській кампанії 2010 року («Твій вибір-2010») на сайті організації www.usipr.kiev.ua.

⁵⁴ Проект закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 липня 2008 року. Див. сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32942

вною Радою за поданням коаліції парламентських фракцій (тобто, інститут глави держави у процесі призначення складу уряду стає, за баченням авторів, цілковито зайвим). Водночас, не надто ясними є підстави збереження поняття «коаліція більшості», оскільки запропоновано передавати 226 мандатів (тобто 50%+1 від складу Верховної Ради) «політичній партії, яка отримала більшу відносно інших партій кількість голосів виборців, але меншу тієї, що забезпечує обрання більшості від конституційного складу Верховної Ради України» (стаття 79 законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» від 8 липня 2008 року).

Було переформульовано норму, пов'язану з правом Президента призупиняти акти Кабінету Міністрів. Визначалося, що глава держави «звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України» (пункт 13 статті 106 вказаного законопроекту).

Особливістю конституційних пропозицій від Партії регіонів стала ідея створення вертикалі державної виконавчої влади шляхом запровадження представництв Кабінету Міністрів «в областях, містах Києві та Севастополі» (стаття 118 законопроекту). Нині така вертикаль існує як система державних адміністрацій, однак кадровим впливом в ній користується більшою мірою глава держави. Пропонувалося склад представництв формувати керівникам таких представництв, а вони самі ставали креатурою Кабінету міністрів. Повноваження уряду через ці представництва мало поширюватися на всю територію України. Голова представництва наділявся правом «зупиняти дію рішень відповідної місцевої ради або її виконавчого комітету, що не зареєстровані органами юстиції, з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України, з одночасним зверненням до суду щодо визнання їх протиправними». Представництвам належало «контролювати виконання виконавчими комітетами сільських, селищних, міських, районних і обласних рад Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; виконання державних програм соціально-економічного та культурного розвитку; координувати діяльність територіальних підрозділів міністерств, центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування».

Загалом вістря цього законопроекту було спрямоване не просто на зменшення залежності уряду від президента, а на радикальне обмеження ролі інституту президента як такого, і сам він відігравав сигнальну роль у поточному політичному процесі того періоду.

Водночас, основні мотиви вказаного проекту суттєвим чином перекликалися з так і не внесеним у парламент, однак опублікованим у червні 2009 року у пресі відомим *проектом*⁵⁵, *політичне авторство якого не оспорювали ані Блок Юлії Тимошенко, ані Партія регіонів*, яким його приписували.

Згідно з ним, формування системи державної влади мало ґрунтуватися на розподілі сфер впливу між двома політичними силами на основі моделі парламентської республіки, але яка насправді більше тяжіла до своєрідного міністеріалізму.

Главою держави, у розумінні В. Януковича — Ю. Тимошенко, мав би бути прем'єр-міністр, кандидат від парламентської більшості і водночас лідер виборчого списку партії-переможниці.

Для обрання президента у парламенті потрібно було дві третини голосів від конституційного складу, для обрання глави виконавчої влади достатньо голосів біль-

⁵⁵ Таємне стає явним: проект Конституції від БЮТ і ПР // Дзеркало тижня. — 2009. — № 20. — 6-12 червня.

шості. При цьому більшість у парламенті утворюється завдяки особливій виборчій моделі. При тому що пропорційну систему виборів до парламенту передбачалося зафіксувати на конституційному рівні⁵⁶, насправді ця ідея йшла врозріз з реально запропонованою процедурою, за якою вибори мали відбуватися у два тури. Якщо перший відповідав ідеї пропорційності, то другий, в якому мали брати участь дві партії (що набрали найбільше голосів), передбачався як змагання на основі простої більшості. Переможцю другого туру приписувалася парламентська більшість, а той, хто програв, разом з рештою партій, що пройшли до парламенту в першому турі, у непрописаний спосіб мав задовольнитися 224 мандатами. Так автоматично мала би утворитися як постійна парламентська більшість, так і сталий, а насправді виведений з-під парламентського контролю, уряд.

Новаційні підходи з антидемократичним спрямуванням виражалися, зокрема, в питанні суміщення повноважень представниками законодавчої та виконавчої влади, а також допуску можливостей для корупційних дій через присутність бізнес-лобі у владі: «Народні депутати України можуть входити до складу Кабінету Міністрів України, обіймаючи посади прем'єр-міністра, перших віце-прем'єр-міністрів (їх кількість тепер не обмежувалася. — Авт.), віце-прем'єр-міністрів, міністрів. Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, *володіння, користування та розпоряджання корпоративними правами у підприємницьких товариствах*)...» (виділено нами. — Авт.). Як видно, при цьому до поняття «підприємець» зараховувалися всі власники «газет і пароплавів», бо володіння, користування та розпоряджання корпоративними правами у підприємницьких товариствах пропонувалося не вважати підприємницькою діяльністю, оскільки для цього передбачалася спеціальна норма.

З проекту вилучався інститут контрасигнації як непотрібний — адже у Президента від часу ухвалення такої Конституції, просто не було б жодних недискреційних повноважень. Водночас у проекті зберігався дуалізм формування уряду — за Президентом утримувалося право подати дві кандидатури на посади міністрів — іноземних справ та оборони⁵⁷.

Зважаючи на те, що політичний союз між Партією регіонів і Блоком Юлії Тимошенко у тому вигляді, як він задумувався у 2008-2009 роках, не відбувся, навряд чи положення згаданого проекту будуть мати місце у подальшому, адже переважним серед українських політиків є розуміння системи влади як інструменту задоволення їхніх владних потреб. Зі зміною політиків у системі влади змінюються і конституційні пропозиції.

Як ми вже припускали, акцент у проекті Конституції, доручення про розробку якого було дано Президентом України В. Януковичем у квітні 2010 року⁵⁸, буде

⁵⁶ Якщо у чинній Конституції сказано, що «чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України. <...> Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом», то в новій редакції ця 77-а стаття мала звучати так: «Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю *дев'ятого* місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України *на засадах пропорційної системи*. <...> Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється *цією Конституцією та законом*» (виділено нами. — Авт.). Див.: Таємне стає явним: проект Конституції від БЮТ і ПР // Дзеркало тижня. — 2008. — 6-12 червня (№ 20).

⁵⁷ Слід відзначити деяку «сирість» проекту, тому що різні статті цієї «конституції» суперечили одна одній. Так. У статті 85 пункт 12 пропонувалося зберегти дуалізм урядових призначень, а в статті 106 — усунути і віддати повне право формування уряду Верховній Раді, а по суті справи — партії-переможниці, що завдяки особливій процедурі переведення голосів виборців у мандати отримувала більшість у парламенті.

⁵⁸ На виконання домовленостей, досягнутих 27 квітня 2010 року під час робочого візиту Президента України Віктора Януковича до Французької Республіки для участі у другій частині сесії Парламентської асамблеї Ради Європи, а також за результатами зустрічей із керівництвом Ради Європи, глава держави дав урядові низку доручень. Зокрема, з урахуванням висновків Ве-

зроблено не на парламентську республіку, а на президентську або — що більш ймовірно — на президентсько-парламентську з концентрацією владного ресурсу у Глави Держави з ухилом до президенціалістської моделі, коли вертикаль виконавчої влади підпорядкована президенту, він впливає на кадрову політику та зміст рішень уряду, однак ці органи влади мають формально розділену політичну відповідальність.

Проект закону «Про внесення змін до Конституції», внесений тоді Президентом України Віктором Ющенком, який, як ми вже зазначали у вступі до цього видання, було знято з розгляду Верховною Радою 22 жовтня 2009 року (у ході передвиборчої кампанії)⁵⁹. Розвиток політичної системи лідер «Нашої України» пропонував здійснювати на основі **модифікації мішаної моделі**.

Було запропоновано цілковито новий порядок формування уряду: такий складний для партій інструмент парламентської політики, як коаліція більшості, можна замінити ступеневою процедурою. Формування та внесення пропозицій щодо персонального складу уряду та водночас Програми його діяльності доручається Президентом України кандидату на посаду прем'єр-міністра, уповноваженому політичною партією, що за підсумками виборів до Палати депутатів отримала найбільшу кількість депутатських мандатів. Якщо ж у десятиденний строк нижня палата не затверджує ці ініціативи, право формування уряду передається представнику партії, яка отримала другу за чисельністю кількість депутатських мандатів. Якщо дві найбільші партії не отримують підтримку парламенту, тоді право пропонувати кандидатуру на посаду голови уряду переходить до Президента України. На думку В. Ющенка, запровадження такого порядку формування уряду: 1) більшою мірою відповідатиме демократичному принципу формування влади згідно з результатами волевиявлення громадян, 2) чіткіше визначить суб'єкта політичної відповідальності за формування та реалізацію державної політики, 3) знизить кризовий потенціал процесу формування уряду та дасть можливість запобігти парламентсько-урядовим кризам, особливо у випадку, коли парламент формується фракціями з низьким коаліційним потенціалом.

Для забезпечення колегіальності дій уряду та відповідальності його перед парламентом доцільно, переконаний В. Ющенко, *уніфікувати формування персонального складу Кабінету міністрів України*: суб'єктом подання має виступати кандидат на посаду прем'єр-міністра, чим забезпечується повна відповідальність прем'єра і парламенту за здійснювану ними кадрову політику. Урядовці могли б суміщати свої повноваження з депутатським мандатом.

Для зняття напруги коабітації, яка для суб'єктів влади утворює спокусу поборотися за повноваження, він пропонує більш чітко розмежувати повноваження, усунувши право глави держави зупиняти акти Кабінету Міністрів України з мотивів їх неконституційності, та надаючи йому *право скасовувати урядові акти (після консультацій з керівником уряду) з питань зовнішньополітичної діяльності, оборони і безпеки держави*, що надає Президенту України інструменти реалізації відповідних конституційних повноважень.

неціанської комісії та Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи В.Янукович доручив підготувати і внести на розгляд Верховної Ради проект Закону «Про внесення змін до Конституції України». Повідомлення Укрінформу. 2010. — квітня 30. Див. сайт Укрінформу. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=891977>

⁵⁹ Проект закону «Про внесення змін до Конституції» від 31 березня 2009 року. Див. сайт Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. — http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882

Нинішні політичні союзники Партії регіонів по проурядовій коаліції у Верховній Раді — Блок Литвина і Комуністична партія України — також шукають свої власні підходи до реформування політичної системи та віднайденню належного місця уряду у ній. КПУ — за модифіковану систему Рад⁶⁰, Блок Литвина — за парламентську республіку⁶¹.

Комуністи пропонують зберегти поняття коаліції у Верховній Раді на чинних конституційних підставах.

Уряд, який пропонується називати, як і в радянській Україні, Радою міністрів, мусить бути підконтрольним і підзвітним Верховній Раді та відповідальним перед нею, а також — перед Президією Верховної Ради — колегіальним органом, покликаним вирішувати всі питання розвитку державної політики в позасесійний час (до неї і до голови Верховної Ради мають перейти фактично всі повноваження глави держави, посада якого ліквідується).

Порядок формування уряду має бути змінено — голова Ради Міністрів України призначається Верховною Радою України. Кандидатуру для призначення на посаду Голови Ради Міністрів України вносить Президія Верховної Ради України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Члени Ради Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Голови Ради Міністрів України.

Рада Міністрів України політично пов'язана з каденцією парламенту — вона складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Загалом же повноваження Ради міністрів аналогічні тим, які покладені на нинішній Кабінет міністрів.

На неї покладається право зупиняти дію актів Уряду Автономної Республіки Крим з одночасною постановкою перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим питання про скасування цих актів; вона може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також рішення і розпорядження виконавчих комітетів місцевих рад, якщо вони видані з порушенням цієї Конституції, законів України.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють виконавчі комітети відповідних рад. Тут же КПУ пропонує вибудувати вертикаль виконкомів рад: виконавчі комітети рад при здійсненні своїх повноважень підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. За цього виконкомам рад належить бути одночасно і виконкомом органів самоврядування і органами державної виконавчої влади на місцях. Таким чином, дуалізм виконавчої влади у баченні комуністів не усувається, а отримує інакше вираження, будучи сплавом рудиментів радянської системи з елементами нинішньої.

⁶⁰ Проект Конституції від КПУ // Сайт Комуністичної партії України. — [Електронний ресурс]. — <http://www.kpu.net.ua/elections>

⁶¹ Щоправда, проекту «своєї» Конституції для України блок не виробив. Його керівник, нинішній голова Верховної Ради України В. Литвин, у ході оцінок щодо реформування політичної системи України обстоюваними позиціями намагається не суперечити своєму посадовому становищу. У травні 2008 року, будучи народним депутатом, він стверджував, що парламентська республіка — постійне джерело політичної нестабільності: «При парламентській системі Верховна Рада буде вибирати нового президента якщо не на кожній сесії, то щороку. Така система не дозволяє проводити плідну діяльність, тому що дві головні за кількістю сили — провладна і опозиція — ніколи не можуть досягти взаєморозуміння» (Литвин вважає, що парламентська республіка не розв'яже ситуацію // ЛігаБізнесІнформ [Електронний ресурс]. — <http://news.liga.net/news/print-N0824070.html>). Однак обрання у грудні 2008 року В. Литвина спікером суттєвим чином скоректувало його позицію. 2009 рік проходить під лозунгом парламентської республіки: «Історичний досвід свідчить, що Україна страждала від того, що українські провідники, українські гетьмани завжди і скрізь воювали між собою. <...> Усі ці дефініції — напівпрезидентської, напівпарламентської — це означає продовжувати війну. <...> Нам потрібно робити ставку на парламентську республіку», — запевняє В. Литвин (Виступ В. Литвина у телепрограмі «Свобода на Інтері». Цит. за: УНІАН [Електронний ресурс]. — <http://www.unian.net/ukr/news/news-305738.html>. — 2009. — 14 березня).

ВИСНОВКИ

Отже, здійснений огляд конституційного місця уряду України у системі влади засвідчує, що статус і роль уряду у порівнянні з радянською системою (за Конституцією УРСР від 1978 року), в якій він виступав органом управління, до нинішньої (за Конституцією України від 1996 року в редакції від 2004 року), де *зафіксовано поділ влад*, і в якій уряд визначено як вищий орган у системі органів виконавчої влади, *суттєво змінилися в бік надання конституційної автономії уряду*. Уряд позбавився невластивих повноважень (як, наприклад, видавати нормативні акти законодавчого характеру), отримав визнання як вищий у порівнянні з іншими органами виконавчої влади орган, й було сформовано засади для забезпечення його незалежної діяльності. Основні зміни ми відобразили у вигляді таблиць 1-4.

Перебіг політичного процесу, зокрема доручення Президента України В. Януковича розробити проект Конституції, про що стало відомо у ході виконання цього case study, дозволяє стверджувати, що політична система України і надалі буде зазнавати змін. Однак в силу відсутності будь-якого внесеного у Верховну Раду системного конституційного проекту у нас немає можливості включити оцінку вірогідних змін у статусі, підпорядкуванні, підконтрольності та підзвітності уряду у складову нашого дослідження, адже попередній аналіз конституційних проектів провідних політичних сил, представлених ними у період президентської виборчої кампанії 2010 року, демонструє суттєві розбіжності у баченні ними самих засад організації державної влади та відповідно міри конституційної автономії уряду.

В силу цих обставин у цьому тексті ми визначимо лише ті конституційні позиції у справі забезпечення автономії уряду, які, на думку учасників проекту Школи політичної аналітики «Конституційна реформа і президентські вибори», потребують більш уважного опрацювання в ході подальшого реформування системи влади залежно від обраної конституційно-правової моделі.

До таких слід віднести:

- 1.** Уніфікацію порядку формування уряду (у рамках чинної моделі парламентської відповідальності уряду — усунення номінаційних повноважень глави держави щодо частини складу уряду).
- 2.** Приведення у відповідність у рамках чинної Конституції формату парламентської політичної відповідальності уряду.
- 3.** Закріплення зв'язку між призначенням уряду та програмою його діяльності, а не між програмою діяльності уряду та його політичною недоторканністю.
- 4.** Забезпечення зв'язку законодавчої діяльності уряду із постановкою ним питання про вотум довіри.
- 5.** Перегляд зв'язку між відставкою прем'єр-міністра та відставкою усього складу уряду.
- 6.** Перегляд конституційних норм, що надають Главі Держави право ініціювати питання про розгляд у парламенті вотуму недовіри уряду.

- 7.** Обмеження впливу глави держави на чинність нормативних актів уряду.
- 8.** Політичне забезпечення гарантій урядової діяльності у бюджетному процесі.
- 9.** Законодавче закріплення системи центральних органів виконавчої влади та основ їх функціонування.
- 10.** Корекція у рамках чинної конституційної моделі відповідності статусу державних адміністрацій як органів виконавчої влади з порядком формування їх складу або вироблення нової конституційної моделі системи виконавчої влади.

Дані позиції представлені як частина різних підходів до реформування політичної системи навіть у межах неурядового сектора.

Розробка та уточнення деяких із цих процедур, безперечно, мають відбуватися в ході загального єдиного комплексу заходів політичної та адміністративної реформи, що мусить забезпечити чіткий поділ влади, вибудовування вертикалі виконавчої влади на чолі з урядом на основі розподілу політичних і адміністративних посад, раціональну організацію її побудови та діяльності, забезпечення мінімізації політичних впливів на корпус державної служби.

Розподіл влади між політичними інститутами, мінімізація політичного впливу на діяльність органів державної влади та уряду зокрема, пошук механізмів інтеграції різних підходів в одне, державне, рішення залишається важливим завданням у ході розвитку політичної системи України.

Однак, слід відзначити, що конституційні засади політичної системи і організації системи державної влади не відміняють можливості виникнення і встановлення на базі однієї й тієї ж конституційної форми правління особливостей політичних режимів у здійсненні влади. Будь-якої міри «досконалості» конституційні формули не гарантують видозмін політичної практики залежно від виду політичної культури, що виражається як у політичному змісті коабітації, так і у мірі можливого між правовим нігілізмом і верховенством права.

ДОДАТКИ

Таблиця 1. Конституційні зміни у статусі уряду

Статус і місце* уряду	Період дії	Нормативний акт
Найвищий орган державного управління Української РСР	1991-1992 роки	Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління» від 21 травня 1991 року
Орган державної виконавчої влади України	1992-1995 роки	Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року
Центральний колегіальний орган державної виконавчої влади	1995-1996 роки	Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року
Вищий орган у системі органів виконавчої влади	3 1996 року	Конституція України від 28 червня 1996 року
Вищий орган у системі органів виконавчої влади	--	Конституція України від 28 червня 1996 року в редакції від 8 грудня 2004 року

Таблиця 2. Конституційні зміни у порядку керівництва урядом і виконавчою владою

Глава виконавчої влади	Період дії	Нормативний акт
Президент — глава держави і глава виконавчої влади	1992-1995	Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року
Президент — глава держави, глава державної виконавчої влади і глава уряду	1995-1996	Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року
Прем'єр-міністр	3 1996	Конституція України від 28 червня 1996 року

Таблиця 3. Конституційні зміни у порядку формування уряду, його підконтрольності та підзвітності

Порядок формування	Відставка	Вотум недовіри	Відповідальність	Нормативний акт
Кабінет міністрів утворюється Верховною Радою УРСР. Пропозицію щодо призначення прем'єр-міністра та міністрів вносить Президент і затверджує Верховна Рада.	Кабінет міністрів УРСР в цілому складає повноваження перед новообраною Верховною Радою Української РСР на її першій сесії. Президент також ініціює відставку прем'єр-міністра, звільняє інших представників уряду та виконавчої влади	Не передбачено	Формально — перед Верховною Радою УРСР. Фактично — перед центральними органами Комуністичної партії Радянського Союзу союзного і республіканського рівня	Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління» від 21 травня 1991 року

	Як наслідок вотуму недовіри з боку парламенту	Запроваджено вотум недовіри Прем'єр-міністру України, окремим членам Кабінету міністрів України або Кабінету міністрів України в цілому з політичних мотивів	Встановлено відповідальність і підзвітність Кабінету міністрів Української РСР перед Верховною Радою УРСР.	Закон УРСР «Про внесення змін і доповнень до Конституції Основного Закону) Української РСР» від 19 червня 1991 року
			Встановлено підпорядкування Кабінету міністрів України Президенту України та підзвітність і відповідальність перед Верховною Радою України	Закон УРСР «Про внесення змін і доповнень до Конституції Основного Закону) Української РСР» від 14 лютого 1992 року
Склад Уряду в цілому призначається Президентом	Як наслідок вотуму недовіри від парламенту	Парламент може висловити вотум недовіри у двох випадках: разі незгоди з Програмою діяльності уряду або у разі несвоечасного подання проекту Державного бюджету України	Підпорядкований Президенту і відповідальний перед Президентом	Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року
Президент призначає Прем'єр-міністра за згодою Верховної Ради. Президент призначає членів уряду за поданням Прем'єр-міністра	Кабінет міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом України. Як наслідок вотуму недовіри від парламенту. Президент може увільнити прем'єр-міністра або будь-якого члена уряду Прем'єр-міністр або будь-який член уряду можуть заявити про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра тягне за собою відставку уряду у повному складі.	Парламент може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові міністрів України. Питання про відповідальність уряду не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.	Кабінет міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України	Конституція України від 28 червня 1996 року

<p>Прем'єр-міністра призначає Верховна Рада за поданням Президента, яке він вносить на основі пропозицій від коаліції парламентських фракцій.</p> <p>Міністрів та інших членів уряду призначає Верховна Рада за поданням Прем'єр-міністра.</p> <p>Двох міністрів (оборони та іноземних справ) призначає Верховна рада за поданням Президента</p>	<p>Кабінет міністрів складає повноваження перед новообраною Верховною Радою.</p> <p>Як наслідок во-туму недовіри від парламенту.</p> <p>Прем'єр-міністр або будь-який член уряду можуть заявити про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра тягне за собою відставку уряду у повному складі.</p>	<p>Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету міністрів.</p> <p>Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради.</p>	<p>Конституційно встановлено відповідальність Кабінету міністрів України перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України у конституційних межах.</p> <p>Фактично має місце лише парламентська політична відповідальність уряду.</p>	<p>Конституція України від 28 червня 1996 року в редакції від 8 грудня 2004 року</p>
--	---	---	---	--

Таблиця 4. Зміни в обсязі повноважень уряду України

Право голови Верховної Ради зупинити дію актів Кабінету міністрів України, міністерств України, інших підвідомчих Кабінету міністрів України органів у разі їх невідповідності Конституції України і законам України з одночасною постановкою перед Верховною Радою України або Кабінетом міністрів України питання про скасування цих актів.	1991	Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР від 19 червня 1991 року
Право Кабінету міністрів зупинити рішення обласних, Київської та Севастопольської міських рад (тобто, органів місцевого самоврядування) з питань власних повноважень, якщо вони суперечать Конституції та законам України, до їх вирішення судом	1995-1996	Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року
Надання Кабінету міністрів права законодавчої ініціативи	3 1990 року	Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 24 жовтня 1990 року
Право Кабінету міністрів видавати декрети в окремих сферах законодавчого регулювання	1992-1993	Закон «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року
Право Президента як глави виконавчої влади видавати укази або декрети в окремих сферах законодавчого регулювання	1993-1995 1995-1996	Закон «Про внесення доповнення до Конституції (Основного Закону) України» від 21 травня 1993 року Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року
Контрасигнація	3 2004	Конституція України від 8 червня 1996 року в редакції від 8 грудня 2004 року
Право Президента зупинити дію актів Кабінету міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності	3 2004	Конституція України від 8 червня 1996 року в редакції від 8 грудня 2004 року
Право уряду утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету міністрів України	3 2004	Конституція України від 8 червня 1996 року в редакції від 8 грудня 2004 року

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПАРТНЕРІВ ПРОЕКТУ

Школа політичної аналітики (ШПА) (<http://www.spa.ukma.kiev.ua/>) була заснована 24 березня 2002 року в Національному Університеті «Києво-Могилянська Академія» (НаУКМА). Була зареєстрована як неурядова організація і отримала власний правовий статус 31 березня 2003 року.

ШПА є незалежним аналітичним центром при Києво-Могилянській Академії, що об'єднує професійних дослідників у галузях політики, суспільних наук та політичних технологій, які мають значний досвід аналітичної, освітньої та дослідної діяльності. В ШПА на постійній основі працює 15 експертів, які координують та реалізують галузеві науково-прикладні проекти, а також на тимчасовій основі для виконання окремих видів робіт залучаються фахівці з державних науково-дослідних установ, неурядових організацій та волонтери. Мірою необхідності ШПА з навчально-просвітньою метою залучає до реалізації проектів студентів НаУКМА та інших вузів.

ШПА здійснює політичний аналіз останніх подій в Україні, аналіз українського галузевого законодавства, організовує і проводить тренінги для професійних аналітиків в політичній сфері, суспільних процесах та громадянській освіті.

ШПА отримувала фінансування для проведення радіопрограм; публікації науково-популярних посібників, брошур, журналів і бюлетенів з виборчої тематики та науково-прикладних досліджень; проведення семінарів, тренінгів і круглих столів з різноманітної тематики.

В 2003 році ШПА виступила співзасновником Коаліції «Новий вибір — 2004», яка мала на меті забезпечення вільних і чесних президентських виборів в Україні 2004 року.

Комітет Виборців України (КВУ) (<http://www.cvu.org.ua/>) — незалежна громадська організація, нейтральна до політичних партій та виборчих блоків. КВУ діє на засадах добровільності, рівності своїх членів, самоуправління, законності і гласності.

Місія КВУ — активізація громадян до участі в управлінні державою та реалізації їх конституційних прав.

Метою діяльності організації є не лише допомога конкретним людям у вирішенні їх конкретних питань, а й ініціювання інституційних змін, які могли б наблизити українське суспільство до демократичних стандартів.

Український Незалежний Центр Політичних Досліджень (УНЦПД) (<http://www.usipr.kiev.ua/>) — неурядова позапартійна дослідницька організація, метою якої є аналіз внутрішньої та зовнішньої політики і конкретна інформаційна та консультативна допомога демократичним установам в Україні.

Діяльність УНЦПД охоплює всі найважливіші галузі суспільного життя України і концентрується на ключових його напрямках. Результатом роботи центру стали численні публікації, в яких подається інформація про учасників громадських рухів і політичних партій, висвітлюється діяльність представників партій у парламенті, розглядаються законодавчі основи партійної діяльності, перебіг адміністративного реформування української держави, питання свободи преси тощо.

Конституційна автономія уряду: шляхи вирішення проблеми
/ ШПА при НАУКМА, УНЦПД, КВУ:
За заг. ред. С.Конончук, С.Балана. — К.: «Лікей», 2010. — 36 с.

Видавець Т.Мосієнко
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реє-
стру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2454 від 28.03.2006 р.
01133, Київ, б-р Дружби народів, 25
e-mail: tarasw@voliacable.com

Підписано до друку 21.05.10. Формат 60x84/8.
Папір офсет № 1. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.
Умовн. друк. арк. 1,6. Обл.-вид. арк. 1,4.
Наклад 1500 прим. Зам. №

Видруковано з готових діапозитивів
в ОП «Житомирська облдрукарня»
10014, Житомир, вул. Мала Бердичівська, 17
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного
реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої
продукції серія ЖТ №1
від 06.04.2006 р.