

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ І ПРОФЕСІЙНИХ
СУДДІВ

КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЗА УМОВ НАПІВПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ»

Виконала: здобувачка вищої освіти 2 курсу
кваліфікація магістр
галузь знань 28 «Публічне управління та
адміністрування»,
спеціальність 281 «Публічне управління та
адміністрування»
Суслowa Ольга Станіславівна

Науковий керівник: завідувач кафедри,
кандидат юридичних наук, доцент
Терлецький Дмитро Сергійович

Рецензент: кандидат юридичних наук,
доцент Батан Юрій Дмитрович

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ І. Форма державного правління й поділ державної влади: питання співвідношення.....	7
1.1 Форма державного правління: поняття і класифікація.....	7
1.2 Поділ державної влади: історична ретроспектива і сучасні підходи.....	14
1.3 Поділ державної влади щодо різних республіканських форм державного правління.....	21
Розділ ІІ. Особливості організації та функціонування виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки.....	30
2.1 Система вищих органів виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки.....	30
2.2 Конституційно-правове закріплення статусу глави уряду за умов змішаної форми державного правління.....	43
2.3 Взаємодія вищих органів державної влади за умов напівпрезидентської республіки.....	47
2.4 Парламентський контроль і відповідальність уряду за умов напівпрезидентської республіки.....	58
Висновки.....	68
Список використаних джерел.....	74

Вступ

Актуальність теми. Важливою характеристикою будь-якої держави є система взаємодії різних гілок влади. Принцип поділу влади полягає в існуванні в державі органів законодавчої, виконавчої та судової влади, які формують основу державного апарату в конкретній країні. За таких умов зазначені гілки влади взаємодіють та врівноважують одна одну. Головною метою цього принципу є недопущення зловживання владою і як наслідок - встановлення авторитарної, абсолютної влади, що не контролюється законом.

Особливістю виконавчої влади порівняно з іншими гілками державної влади є те, що саме в ході її реалізації здійснюється безпосереднє застосування законів та інших нормативно-правових актів держави, впроваджуються механізми державного контролю та управління суспільно важливими процесами. Вона виступає засобом втілення результатів законодавчої та судової діяльності у практичне життя.

Незалежно від способу організації державної влади у різних країнах, діяльність щодо реалізації виконавчої влади включає схожі повноваження. Форма державного правління, яка притаманна певній країні, здебільшого впливає тільки на механізм здійснення виконавчої функції.

Зокрема, у напівпрезидентських республіках, до яких відноситься і Україна, функціонування виконавчої влади здійснюється з властивим цій формі дуалізмом, який означає розподіл повноважень між керівником уряду і главою держави за відсутності безпосереднього конституційного визначення останнього як носія виконавчої влади.

Наразі в Україні відбуваються демократичні перетворення в різних сферах суспільного життя, триває процес модернізації державних і суспільних інститутів, відбувається перехід до європейських принципів державного управління, здійснюється трансформація системи цінностей. Побудова демократичної правової держави європейського рівня обумовлює необхідність

змін у всіх сферах державного управління країною, насамперед у виконавчій владі, тому що саме її функціонування забезпечує захист державного суверенітету, прав і свобод громадян, розробку програм розвитку країни в різних сферах життя, їх впровадження, контроль за виконанням, здійснення економічної, соціальної, культурної політики тощо.

Отже, актуальність обраної теми обумовлена тим, що вдосконалення механізму реалізації виконавчої влади у напівпрезидентських республіках є складовою ефективного функціонування держави в цілому. Подолати численні недоліки у здійсненні виконавчої влади можливо за умов розуміння стратегічних і тактичних цілей подальшого її розвитку, на основі системного вдосконалення усіх головних складових структури та методів правового регулювання цієї гілки владних повноважень. За таких умов актуальним є врегулювання проблем, пов'язаних з побудовою системи органів виконавчої влади, їх діяльністю, виконанням закріплених за ними завдань відповідно до головних функцій означеної гілки влади, оскільки її функціонування має суттєвий вплив на суспільні процеси.

Підтвердженням актуальності даної теми є також постійне вдосконалення законодавства, яке регулює виконавчу владу. Так, на даний момент на розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема щодо створення адміністрацій префектурного типу. Отже, існує потреба у постійному дослідженні механізмів реалізації виконавчої влади та впровадженні змін, які відповідають сучасним викликам і забезпечують ефективну роботу державного апарату в цілому.

Мета і завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає у визначенні особливостей організації та закономірностей функціонування виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки і формулювання на цій основі позицій щодо удосконалення національного правового регулювання.

Для досягнення поставленої мети при написанні кваліфікаційної роботи потрібно було вирішити такі основні завдання:

1. Проаналізувати різноманітні підходи до розуміння форми державного правління, встановити критерії класифікації республік.
2. Виявити причини виникнення та трансформації системи розподілу влади.
3. Охарактеризувати ознаки різних республіканських форм державного правління, визначити відмінності у принципах розподілу владних повноважень.
4. Визначити основні характеристики, принципи функціонування та систему вищих органів виконавчої влади.
5. Дослідити конституційно-правове закріплення статусу глави уряду, враховуючи досвід різних держав із змішаною формою державного правління.
6. Розглянути особливості взаємодії вищих органів державної влади за умов напівпрезидентської республіки.
7. Проаналізувати функції та методи парламентського контролю, виявити основні механізми відповідальності уряду та окреслити можливі напрямки щодо їх вдосконалення.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження кваліфікаційної роботи є суспільні відносини, які виникають у сфері організації та функціонування вищих органів виконавчої влади.

Предмет дослідження. Предметом кваліфікаційної роботи є виконавча влада за умов напівпрезидентської республіки.

Методи дослідження. Для детального дослідження цієї теми у магістерській роботі були застосовані такі загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання:

- діалектичний - для дослідження особливостей діяльності виконавчої влади, її сутності та зв'язку з іншими гілками влади;
- порівняльний - під час вивчення досвіду різних країн щодо розподілу владних повноважень та структури вищих органів виконавчої влади;
- історико-правовий - для визначення аспектів становлення та еволюції системи поділу влади;
- аналіз і синтез - під час дослідження системи органів виконавчої влади для детального розуміння особливостей її функціонування;

- метод тлумачення - для розкриття значень певних понять;
- класифікація інформації - при визначенні критеріїв класифікації республік, а також функцій і повноважень очільників вищих органів виконавчої влади;
- моделювання та прогнозування - для з'ясування можливих напрямів покращення роботи органів виконавчої влади;
- узагальнення - при формулюванні висновків та пропозицій.

Науково-теоретична основа дослідження. Функціонування державної влади загалом та виконавчої її гілки зокрема є предметом вивчення багатьох дослідників, таких як В.М. Шаповал, О.В. Совгиря, С.Г. Серьогіна, І.Б. Коліушко, М.І. Козюбра, М.В. Цвік, О.В. Петришин, М.І. Ославський, М.В. Савчин, Р.С. Мельник, О.О. Майданник та інших. Науково-теоретичним підґрунтям цієї кваліфікаційної роботи є праці вищезгаданих науковців.

Нормативна основа дослідження. Нормативною базою кваліфікаційної роботи є Конституція України, Декларація про державний суверенітет України, 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, Закони України (зі змінами): «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про військово-цивільні адміністрації», Регламент Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти, які визначають повноваження та структуру виконавчої влади України.

Структура роботи. Магістерська робота складається з вступу, двох розділів, які містять у собі сім підрозділів, висновків, анотації українською і англійською мовами та списку використаних джерел (56 джерел). Загальний обсяг магістерської роботи - 79 сторінок, з них основного тексту – 61 сторінка. Структура роботи визначена з огляду на специфіку обраної теми, а послідовність викладення матеріалу у ній обумовлена характером дослідження основних питань.

Розділ І. Форма державного правління й поділ державної влади: питання співвідношення.

1.1. Форма державного правління: поняття і класифікація.

Визначення та проблематика виконавчої влади в контексті різних форм державного правління є важливим для характеристики держави загалом. Її дослідженню присвятили свої праці багато вчених. Зокрема, В. Шаповал характеризує форму державного правління як визначений за допомогою аналізу норм конституцій та практики їх застосування «узагальнений образ державної влади (держави)» [54, с.7], який встановлює особливості взаємозв'язків між президентом, парламентом і урядом, специфіку побудови та реалізації виконавчої влади, характерні для певних країн, а також рівень поєднання функції президента з виконавчою владою. Таким чином, форма правління є своєрідним кодом виконавчої влади і характеризує державний лад будь-якої сучасної країни.

Форма державного правління – одне з трьох понять (разом із державним устроєм та державним режимом), які у сукупності визначають основи формування та функціонування державної влади у певній державі або типі держав. Розуміння правових основ держави, які охоплюються поняттям «форма правління», зазнавало значних змін протягом різних історичних періодів. Наприклад, в аграрному суспільстві значення форми правління держави полягало у встановленні способу заміщення посади глави держави - шляхом спадкового престолонаслідування чи через вибори. Надалі, внаслідок розпаду феодалізму і переходу до індустріального типу суспільства, який характеризувався зменшенням влади монархів з одночасним виникненням і посиленням народного представництва (парламенту), важливим став не спосіб передачі влади - спадковий чи шляхом виборів глави держави, а те, яким чином будуються взаємовідносини між главою держави, парламентом і урядом та яким

чином досягається взаємна збалансованість їхні владних повноважень. Іншими словами, як реалізується принцип розподілу державної влади.

Залежно від існуючої форми правління взаємодія права і держави має суттєві особливості.

Існують два основних способи організації державної влади (форми правління): монархія і республіка.

Загальними ознаками монархії є такі: влада передається у спадщину та здійснюється безстроково, монарх ухвалює рішення від свого імені та не залежить від населення. Монарх уповноважений ухвалювати рішення щодо утворення, реорганізації та ліквідації державних органів, а також він є верховним головнокомандувачем збройних сил.

Монархи використовують титул (родове звання), назва якого відрізняється залежно від країни (король, цар, імператор, шейх тощо).

За обсягом повноважень монархії поділяють на дві категорії: абсолютні (необмежені) та обмежені. Для абсолютних монархій характерним є зосередження усієї повноти влади в руках монарха, при цьому не існує жодних правових обмежень його повноважень. Цей тип правління найбільш характерний для держав з різними типами авторитарних політичних систем. Згідно з конституціями деяких східних держав, вся влада — законодавча, виконавча, судова — є похідною від монарха. Його повноваження, якими, як вважається, монарх наділений від Бога, практично необмежені. Найяскравішими прикладами абсолютної монархії вважаються Бахрейн, Кувейт, Бруней, Катар та деякі інші держави.

Також існує теократична монархія - тип необмеженої монархії, якій притаманне поєднання світської влади монарха з духовною владою (Ватикан).

В обмежених монархіях влада монарха законодавчо обмежується майже в усіх сферах суспільного життя. За такої форми правління здебільшого застосовується принцип поділу влади. Залежно від ступеня обмеження влади монарха розрізняють парламентські (конституційні) монархії та дуалістичні монархії.

Парламентська монархія характерна для сучасних індустріальних країн з демократичною політичною системою (Великобританія, Бельгія, Норвегія, Швеція, Нідерланди, Японія). Монарх реалізує свою владу в традиційний і символічний спосіб. У парламентських державах основною функцією монарха є офіційне представництво, він є національної єдності. Монарх та його сім'я традиційно беруть участь у державних урочистостях, опікуються питаннями культури та освіти, займаються благодійністю. За таких умов виконавча влада у повному обсязі концентрується в руках прем'єр-міністра та його кабінету, персональний склад якого призначається парламентом. Уряд підзвітний тільки парламенту. У сучасних обмежених монархіях утримання монарха та його родини відбувається за кошти державного бюджету. Ще однією загальною особливістю сучасних монархій є те, що монархи зазвичай залишають за собою найвищі військові звання, але не мають при цьому спеціалізованої військової освіти і підготовки.

Дуалістична монархія є первинною формою обмеженої монархії. Така форма правління передбачає наявність двох впливових центрів влади: монарха і парламенту. Монарх керує виконавчу владу, а також є верховним головнокомандувачем. До його повноважень належить право на формування уряду та право абсолютного вето. Він може розпускати парламент, оголошувати надзвичайний стан і визначати зовнішньополітичні пріоритети. Парламент, зі свого боку, незалежно від монарха, має право розробляти та ухвалювати бюджет. Загалом, у дуалістичних монархіях монарх зберігає за собою головну роль в управлінні державними справами. Як зазначає О. Бандурка, на цей час класичні дуалістичні монархії не існують. Вони були притаманні «для часів існування в Європі держав зі станово-представницьким устроєм життя у XII–XIV століттях» [51, с.77].

Республіка - це форма правління, за якої верховну владу в державі здійснюють вищі органи державної влади, що формуються народом шляхом виборів.

Головними ознаками республіки є:

- 1) виборність органів влади;
- 2) залежність виборних органів влади від електорату (населення);
- 3) визначення народу єдиним джерелом влади;
- 4) обмеження повноважень вищих органів влади певним терміном, щоб уникнути можливої узурпації влади.

Історично існували різні типи республік: афінська демократична, спартанська аристократична, римська аристократична, феодальні міста-республіки, буржуазно-демократичні, соціалістичні та ін.

Зараз, залежно від характеру взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владою, республіки розподіляються на парламентські, президентські та змішані (президентсько-парламентські або парламентсько-президентські).

Парламентська республіка передбачає підпорядкування виконавчої влади законодавчій. Парламент утворює уряд, який йому підзвітний. У парламентській республіці склад парламенту та уряду визначається на виборах одночасно. Крім того, за цієї форми правління існує посада президента, який формально є главою держави, але не несе відповідальності за дії уряду. Функції президента головним чином обмежуються представництвом держави у зовнішньополітичних питаннях. Офіційно президент є верховним головнокомандувачем збройних сил. Найбільший вплив у країні має глава уряду – прем'єр-міністр (у Німеччині – Федеральний канцлер). Парламент обирає Прем'єр-міністра, який зазвичай є лідером партії, що формує більшість у парламенті. Крім Німеччини, парламентськими республіками також є Італія, Індія, Фінляндія, Угорщина, Чехія, Словаччина, Естонія та деякі інші країни.

Президентська республіка відрізняється домінуючою роллю президента в державному апараті, який має право формувати вищі органи виконавчої влади, підзвітні йому, а не парламенту. Президент одноосібно призначає міністрів і формально є головою виконавчої влади, водночас посади прем'єр-міністра як правило немає. У президентських республіках глава держави має низку важливих державних повноважень: право законодавчої ініціативи, призначення

референдуму, оголошення надзвичайного стану, вирішення деяких найважливіших персональних справ (помилування, нагородження, надання громадянства), а також він є верховним головнокомандувачем збройних сил і представляє державу на міжнародній арені. Парламент не має права звільняти міністрів. Яскравими прикладами президентських республік є США, Бразилія, Аргентина, Мексика, Зімбабве, Нігерія, Філіппіни.

До головних властивостей змішаної республіки, за визначенням В. Шаповала, відносяться:

- 1) функціонування виконавчої влади з урахуванням властивостей, що притаманні парламентській та президентській республікам;
- 2) дуалізм виконавчої влади, який полягає у розподілі повноважень у сфері виконавчої влади між урядом на чолі з його главою і президентом за відсутності у глави держави повноваження на власний розсуд відправляти у відставку уряд або його окремих членів;
- 3) відсутність безпосереднього конституційного закріплення президента як носія виконавчої влади, хоча таке визначення впливає зі складу його повноважень;
- 4) конституційне закріплення функцій президента як арбітра або (та) гаранта в окремих сферах суспільного життя, обрання президента шляхом загальних і прямих виборів [54, с.10].

Багато науковців вважають, що змішана форма державного правління, яку запроваджено у більшості країн колишнього СРСР, була запозичена з досвіду сучасної Франції.

Як підкреслює В. Шаповал, згідно Конституції 1958 р. уперше в практиці світового конституціоналізму була запроваджена форма державного правління, науково визначена як змішана республіканська, або, «за оцінкою французького юриста і політолога М. Дюверже, напівпрезидентська республіка» [22, с.6]. Проект нової Конституції був розроблений групою експертів на чолі з міністром юстиції, який входив до найближчого оточення Шарля де Голля. За деякими свідченнями, норми проекту, що регулюють статус президента, розглядалися і

були в цілому сформульовані під час зустрічей глави уряду з міністром юстиції. Тому Шарля де Голля часто визнають справжнім автором Конституції Франції 1958 р.

Визначальною ознакою змішаної республіканської форми державного правління, за визначенням В. Шаповала, є дуалізм виконавчої влади. Терміни «дуалізм виконавчої влади» та «дихотомія виконавчої влади», які почали використовуватися французькими авторами у другій половині ХХ ст., зазначають розподіл повноважень між урядом на чолі з його главою і президентом. Водночас президент формально не входить до системи органів виконавчої влади і не має повноважень на власний розсуд відправляти у відставку уряд або окремих його членів. За «такого дуалізму президент не домінує у сфері виконавчої влади, адже у нього немає компетенційних підстав на це претендувати» [54, с.32]. Він в основному реалізує свої повноваження у сфері виконавчої влади у взаємодії з урядом та його главою, як це визначено конституцією та законами держави.

З моменту здобуття незалежності Україна є республікою (ч. 1 ст. 5 Конституції України) змішаного типу, близькою до французької моделі, про що свідчать наступні конституційні положення:

1) Президента України обирають громадяни України «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років» (ч. 1 ст. 103 Конституції України) [1];

2) Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, має право на призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України та інших військових формувань, здійснення управління у сферах національної безпеки і оборони держави (п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

3) Прем'єр-міністра України призначає Верховна Рада України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України). Кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до

складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 3 ст. 114 Конституції України). Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України призначає Верховна Рада України за поданням Президента України, інших членів Кабінету Міністрів України призначає Верховна Рада України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 4 ст. 114 Конституції України) [1];

4) призначення на посади голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118 Конституції України);

5) Кабінет Міністрів України несе відповідальність перед Президентом України і Верховною Радою України, є підконтрольним та підзвітним Верховній Раді України (ч. 2 ст. 113 Конституції України) [1];

6) Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється Президентом України за згодою Верховної Ради України (п. 11 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

7) Президентом України призначається половина складу Ради Національного банку України, половина складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 12, 13 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

8) Президент України має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ст. 93 Конституції України);

9) Президент України має повноваження щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (ч. 2 ст. 90 Конституції України).

Можна погодитись з науковцями, які вважають, що дуалізм виконавчої влади, за продуманої її організації, слугуватиме запобіжником щодо кризових явищ та фактором забезпечення стабільності у державі. За умов конструктивної взаємодії президента та уряду він обумовлює єдність державної політики. Якщо ж дуалізм виконавчої влади спричиняє конфронтації та політичні кризи, то насамперед їх причинами є невірне застосування механізму його функціонування. Отже, «дуалізм виконавчої влади як такий не є ані недоліком, ані перевагою, і являє лише певну модель організації та здійснення виконавчої

влади, ефективність якої значною мірою залежить від рівня розвитку політичної системи» [27, с.415].

1.2. Поділ державної влади: історична ретроспектива і сучасні підходи.

Принцип поділу влади відомий здавна і вважається одним з найважливіших атрибутів демократичного суспільства. Протягом свого існування він продемонстрував свою життєздатність та ефективність, а з розвитком суспільства здобув як прихильників, так і противників. Багато вчених, які досліджують це питання, розглядають принцип поділу влади як багатовимірне явище, теоретико-правову конструкцію, необхідну для збереження єдності державної влади [18, с.165].

Ідеї розподілу влади в різних їхніх варіантах мають давню історію. Вони сягають своїм корінням Стародавнього Єгипту, Вавилону та Стародавньої Греції. Поступово такі ідеї стали набувати ознак доктрини, до формування якої зробили свій внесок вчені та мислителі різних часів і народів. Однак своєї класичної форми вона набула лише в середині XVIII століття завдяки дослідженням англійського філософа Джона Локка та французького правознавця і філософа Шарля Монтеск'є. Саме їхні праці сприяли активному поширенню ідей принципу поділу влади в конституційну теорію та політичну і правову практику Нового часу. Вперше офіційне визнання ці ідеї отримали в статті 16 Французької декларації прав людини і громадянина (1789 р.).

Так, видатний англійський філософ і правознавець Джон Локк розвинув у своїх працях, найвідомішою з яких є «Два трактати про врядування» (1690 р.), теорію природних прав і свобод людини, підґрунтям якої стала низка питань, що хвилювали тогочасне суспільство, наприклад: поняття «політична влада» і «політичне суспільство», їхні цілі та взаємовідносини, «народний суверенітет», теорія «суспільного договору», теорія власності та багато інших. Висловлюючи симпатію до монархії, він зазначав, що все ж таки вона повинна обмежуватися народним представництвом і чітко визначатися законом, виконання якого є

обов'язковим для всіх, включно з монархом. Головною загрозою свободі, на думку Локка, є неподільність влади, її концентрація в руках абсолютного монарха, який видає закони і забезпечує їх реалізацію.

Локк підкреслював межі державної влади, незалежно від форми правління. Перш за все, правові, у вигляді опублікованих законів, які мають бути однаковими для всіх. По-друге, соціальні, оскільки метою законів має бути досягнення загального блага, і всі дії державної влади повинні спрямовуватися на досягнення такої мети. По-третє, майнові, оскільки податки на власність, як зауважував Дж. Локк, не можуть бути змінені без погодження з народом, яке він дає сам або через своїх представників. По-четверте, організаційно-політичні, оскільки законодавчий орган не повинен і не має права передавати законодавчу владу будь-кому іншому або делегувати її комусь іншому, крім тих, кому вона довірена народом. Таким чином, влада має бути поділена на законодавчу, виконавчу і федеральну. Перша визначає стандарти поведінки громадян, друга здійснює заходи щодо дотримання законів, а третя регламентує відносини держави з іншими країнами.

В той же час Джон Локк не відокремлював судову владу від виконавчої. Отже, теорія Локка не є теорією поділу влади в сучасному розумінні, адже він робить висновок, що законодавча влада є верховною, тому що вона встановлює закони, дія яких поширюються на всіх, а всі інші влади - похідними та підпорядковуються їй. Отже, виконавча влада «є підпорядкованою законодавчій владі та може бути за її бажанням змінена або зміщена» [18, с.166]. Водночас Дж. Локк окреслив правові, соціальні, майнові, організаційні та політичні межі державної влади.

Оцінюючи теоретичну спадщину Джона Локка в цілому, слід підкреслити, що він фактично заснував вчення про лібералізм як цілісну доктрину, яка стала частиною англійської, потім західної і, нарешті, загальноінтелектуальної традиції конституціоналізму. Пізніше ця доктрина була розвинута у вченнях мислителів епохи Просвітництва Жан-Жака Руссо та Шарля Монтеск'є, які

суттєво вплинули на прикладні аспекти американської та Великої французької революцій XVIII століття.

Політико-правова концепція одного з найвидатніших представників Просвітництва, французького філософа і письменника Жан-Жака Руссо, викладена у праці «Про суспільний договір, або Принципи політичного права» (1762 р.), ґрунтується на ідеї народного суверенітету, який Руссо характеризував як «невідчужуваний» і «неподільний». Саме народ як спільнота всіх громадян держави, об'єднаних на принципах суспільного договору (Social Contract) - домовленості між громадянами, є сувереном у державі. Державна влада, на думку Руссо, створюється актом суверена та перебуває у нього на службі. Тільки суверен має право приймати закони, а державна влада повинна забезпечувати їх дотримання та виконання. Це дало багатьом авторам підставу для твердження, що Ж.-Ж. Руссо віддавав перевагу безпосереднім формам реалізації народного суверенітету. Однак у деяких наступних своїх працях він не заперечував потреби в парламенті як представницького органу, що здійснює законодавчу владу. У такій інтерпретації ідеї Ж.-Ж. Руссо повністю відповідають доктрині конституціоналізму.

Значний внесок у розвиток фундаментальних ідей доктрини конституціоналізму зробив ще один відомий французький правознавець і філософ - Шарль Луї Монтеск'є. Він увійшов в історію політико-правової думки як один із засновників теорії поділу влади, хоча його спадщина стосується багатьох питань. У працях Монтеск'є велика увага приділяється, насамперед, справедливості, яку він визначає як вічну категорію, що не підвладна людським законам. Саме цей моральний ідеал має бути основою стосунків між вільною людиною і справедливим суспільством.

Крізь всі міркування Монтеск'є рефреном проходить ідея людської свободи, яка може бути забезпечена лише за умов «стримуваного правління». Під ним він мав на увазі право людини робити все, що не забороняється законом, і не робити того, до чого закон її не зобов'язує, а також утворення державної влади на інституційних засадах. Згідно з теорією Монтеск'є, це досягається шляхом поділу

влади на три функції: законодавчу, виконавчу і судову, які повинні здійснюватися трьома типами органів, з чітко розподіленими між ними повноваженнями, щоб уникнути їх концентрації в одному органі. Крім того, згідно з теорією Шарля Монтеск'є, «поділ влади повинен супроводжуватися системою стримувань і противаг», що передбачає взаємний контроль між законодавчою, виконавчою та судовою владою. Ці ідеї Монтеск'є стали, по суті, хрестоматійними для концептуальної доктрини сучасного конституціоналізму. Вони, так само як і ідеї його попередників, вперше були відображені в конституційних документах США: Декларації незалежності 1776 року, Конституції 1787 року, Біллі про права (перші десять поправок до Конституції США, які стосувалися проголошення основних прав права і свободи громадян) 1791 року, а також у конституційному законодавстві Великої французької революції кінця XVIII століття.

Зазначені ідеї стали підґрунтям для нового розуміння конституції спершу в Європі, а потім і в багатьох інших країнах світу. Сенс цього розуміння чітко виражений в шістнадцятому пункті французької Декларації прав людини і громадянина 1789 року, в якому зазначено наступне: «Суспільство, в якому не забезпечено гарантії прав і не проведено розподіл влади, не має конституції» [25, с.18]. Саме через визнання конституції як нормативного документа - Основного (основоположного) закону, який спрямований на обмеження свавілля влади, гарантування прав і свобод людини, а також фактичного здійснення поділу державної влади за окремими напрямками її діяльності (відповідними гілками), з метою запобігання її узурпації однією особою (монархом) або групою осіб, починається становлення конституціоналізму як особливої політико-правової доктрини і практики.

Таким чином, вперше принцип поділу влади був закріплений у Конституції США 1787 року. Вона базується на теорії поділу влади Монтеск'є та містить складну систему стримувань та противаг. З самого початку цей документ зосереджувався не на соціальному, а на організаційному, або техніко-юридичному, аспекті розподілу повноважень між Конгресом, Президентом і

Верховним Судом. Розмежування законодавчої, виконавчої та судової гілок влади запобігає концентрації влади, а отже, і розвитку тиранії.

Отже, модель поділу влади в Сполучених Штатах дозволила послідовно втілити наступні ідеї в життя:

1. Для встановлення і гарантування політичної свободи державна влада має бути розділена на три гілки: законодавчу, виконавчу й судову.
2. Кожна гілка влади повинна виконувати лише притаманні їй функції і не втручатися в діяльність іншої.
3. Державним службовцям заборонено сумісництво в органах різних гілок влади.
4. Кожна гілка влади повинна врівноважувати та стримувати діяльність інших гілок, і жодна особа чи група осіб не може одночасно контролювати весь державний апарат.
5. Суворо забороняється делегувати державні повноваження від однієї гілки влади до іншої.

Одним із засновників системи стримувань та противаг був видатний американський політичний діяч і мислитель Томас Джефферсон, який наголошував на тому, що створюються для того, щоб гарантувати людям їхні природні права, а державну владу можна визнати справедливою лише тоді, коли вона схвалюється громадянами. У той же час, коли будь-яка форма правління починає порушувати ці права, народ має право змінювати або скасувати її та встановити інше правління на основі нових принципів і у формі, яка найкраще відповідає народним прагненням [18, с.167]. У свою чергу, один з ключових авторів американської конституції, четвертий президент США Джеймс Медісон винайшов «систему стримувань і противаг»: кожна складова політичної влади повинна виступати стримуючим фактором для інших частин, що не допускає жодної форми диктатури.

Нині принцип розподілу влади став догмою конституційного права. Однак це не означає, що принцип поділу влади здійснюється в сучасних умовах в тому вигляді, в якому його задумували спочатку. Світ дуже змінився з часів існування

цього принципу, і це безумовно вплинуло на підходи до розуміння суті доктрини, її головних вимог, суб'єктів тощо. Відтак, повністю виправданими є намагання сучасних вчених «адаптувати ідеї Локка - Монтеск'є до соціокультурних і політичних особливостей глобалізованого ХХІ століття та кожної окремої країни» [25, с.111].

У новітній історії України особливе місце посідає подія 16 липня 1990 року, коли Верховна Рада УРСР ухвалила Декларацію про державний суверенітет України. Це фактично стало правовою основою для реалізації широкого комплексу заходів у республіці, які врешті-решт призвели до здобуття незалежності в 1991 р. Принципове положення, спрямоване на розбудову в Україні правової держави, містилось у третьому розділі Декларації «Державна влада», в якому зазначалося: «Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [2].

У подальшому принцип розподілу влади знайшов своє відображення у статті 3 Конституційного договору між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», який було підписано 8 червня 1995 року. Необхідно зазначити, що ст. 19 Конституційного договору визначала Президента України главою держави і главою виконавчої влади. Згідно ст. 22 Президент особисто призначав Прем'єр-міністра та Кабінет Міністрів [3]. Таким чином, Конституційний договір 1995 року значно посилив владу Президента та фактично запровадив президентську форму правління в Україні.

Прийняття 28 червня 1996 року Конституції України ознаменувало початок нового етапу розвитку сучасної вітчизняної державності та розвитку конституційного процесу. Принцип розподілу влади як невід'ємну атрибутивну складову державного устрою закріплено в Конституції України, стаття 6 якої проголошує: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової

влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України» [1].

Згідно ст. 5 Конституції, Україна є республікою. В той же час, у ст. 102 Конституції України зазначено, що «Президент України є главою держави і виступає від її імені», а ст.114 закріпила, що «Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України» [1].

Таким чином, у Конституції 1996 року запроваджено змішану форму правління, за якої президент не визначається главою виконавчої влади, а парламент має перевагу в повноваженнях щодо формування уряду.

Як підкреслює О. Майданник, засобами забезпечення ефективної діяльності державного механізму, побудованого на принципах поділу влади, та запобігання її узурпації є наступні інститути. 1) Інститут промульгації законів, який означає публічне оголошення, опублікування будь-яких державних актів. 2) Інститут вето (від латинського «veto» – забороняю). Це право Президента заборонити оприлюднення законів, прийнятих Парламентом, якщо вони суперечать чинному законодавству. 3) Право винесення резолюції недовіри. 4) Інститут імпічменту - особливий порядок притягнення до відповідальності та розгляду справ про злочини, вчинені вищими посадовими особами держави. 5) Інститут інавгурації (від латинської «inauguro» – посвячую), урочиста церемонія вступу на посаду глави держави, коронація монарха. До таких засобів також належать: призначення різних дат виборів до парламенту і Президента України; право Президента розпускати парламент; спільне призначення вищих посадових осіб держави Президентом України і парламентом тощо. Отже, побудова державної влади на засадах принципу її поділу на окремі гілки зумовлює, з одного боку, «раціональну побудову державного апарату та ефективне використання професійних, ділових, морально-етичних якостей його працівників» [30, с. 193]. З іншого боку, дотримання принципу поділу влади дає можливість створити та впровадити систему взаємоконтролю та збалансованого функціонування окремих гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової.

1.3. Поділ державної влади щодо різних республіканських форм державного правління.

За слушним зауваженням О. Петришина та С. Серьогіної, ключовим моментом у визначенні певної форми правління як президентської, парламентської чи напівпрезидентської республіки є специфіка взаємовідносин у системі «президент - парламент - уряд», перш за все - хто саме, президент чи парламент, формує уряд і перед яким з цих органів він відповідальний [35, с. 57].

Залежно від різних моделей республіканської форми правління розподіл повноважень у виконавчій сфері значно відрізняється. В першу чергу мова йде про єдність (унітаризм) чи диверсифікацію (плюралізм) виконавчої влади, а також про можливість «проникнення» законодавчої та судової гілок влади у сферу адміністративного управління [43, с. 4].

За визначенням В. Шаповала, президентська республіка характеризується такими ознаками:

1) державний механізм будується на принципах жорсткого поділу влади, що передбачає чітке організаційне та функціональне розмежування органів законодавчої та виконавчої влади (неможливість суміщення мандата члена парламенту з посадою у системі виконавчої влади, відсутність у президента повноважень щодо розпуску парламенту або його нижньої палати);

2) виконавча влада як законодавчо, так і практично належить насамперед президенту, який має повноваження щодо призначення на посади міністрів та інші керівні посади у системі виконавчої влади;

3) наявність політичної відповідальності міністрів та інших керівників у системі виконавчої влади перед главою держави, посада якого заміщується виключно шляхом загальних виборів.

До президентських республік належать США (де вона була створена вперше), Аргентина, Мексика, Іран, Бразилія та ін.

Розглянемо особливості функціонування різних гілок влади на прикладі деяких країн. Так, відповідно до статті 2, розділу 1 Конституції США, вся

повнота виконавчої влади належить Президенту. З огляду на це вважається, що інші посадові особи та органи виконавчої влади функціонують на основі повноважень, що були їм делеговані президентом. Він має виключну і повну владу над усіма підпорядкованими йому органами і посадовими особами, які вважаються частиною виконавчої влади. Водночас, виконавча влада президента включає в себе право скасовувати або змінювати будь-яке рішення, прийняте виконавчо-розпорядчими органами, а також здійснювати всебічний контроль над посадовими особами, які йому підпорядковуються. Повноваження глави держави, якими його наділяє Конституція, надаючи йому всю повноту виконавчої влади, законодавець не може ні обмежити, ні змінити.

Спеціалізовані органи виконавчої влади представлені на федеральному рівні численними структурами з різними назвами - департаменти, агентства, офіси, корпорації, комісії, бюро. Органів, які називаються міністерствами, у Сполучених Штатах немає. Президент США, на відміну від глав виконавчої влади у Великій Британії чи Франції, не може створювати відомство чи переглядати його повноваження на власний розсуд, заручившись підтримкою членів уряду чи керівництва правлячої партії. Потрібно переконати Конгрес у необхідності таких змін.

Роль Конгресу США в управлінні державою є незначною. У 1986 році Верховний суд США чітко це визначив: «Конституція... не передбачає активної ролі Конгресу в контролі за діяльністю посадових осіб, зайнятих виконанням прийнятих ним законів». Як підкреслює С. Серьогіна, на переконання Суду, після того, як Конгрес зробив свій вибір, ухваливши нормативний акт, його участь на цьому закінчується. Конгрес може в подальшому контролювати виконання прийнятих ним законів «тільки у непрямий спосіб – шляхом прийняття нового законодавства» [43, с. 8].

На відміну від Конституції США 1787 року, чинна Конституція Бразилії 1988 року не лише закріплює належність виконавчої влади Президенту, але й уточнює, що вона здійснюється ним за допомогою державних міністрів (ст. 76). Серед повноважень Президента Республіки, які належать до виконавчо-

розпорядчих, є право призначати і звільняти державних міністрів, а також здійснювати через них вище керівництво федеральною адміністрацією; видавати декрети про організацію і структуру федеральної адміністрації, якщо це не пов'язано зі збільшенням видатків, створенням або скасуванням державних установ; підтримувати відносини з іноземними державами; оголошувати стан оборони та надзвичайний стан; здійснювати верховне командування збройними силами. Зв свого боку, державні міністри координують і контролюють органи та установи федеральної адміністрації у межах своєї компетенції та скріплюють своїм підписом акти і декрети Президента Республіки; розробляють інструкції стосовно виконання законів, декретів і постанов; надають Президенту щорічну доповідь про діяльність свого міністерства; виконують дії згідно з повноваженнями, наданими або делегованими Президентом Республіки. Крім того, створення та ліквідація міністерств та інших органів державного управління в Бразилії, як і в США, регулюється законом.

Конституція Аргентини має спеціальний розділ «Виконавча влада», який включає чотири глави і детально перераховує повноваження Президента, Глави Кабінету Міністрів та інших міністрів у виконавчо-розпорядчій сфері. Так, Президент визначається як глава уряду, що несе політичну відповідальність за управління державою загалом. Таким чином, він видає інструкції та розпорядження, необхідні для виконання законів, здійснює контроль за виконанням обов'язків глави уряду щодо збирання державних податків та їх витрат згідно із законом про державний бюджет, проводить міжнародні переговори та укладає міжнародні угоди, а також є Головнокомандувачем Збройних Сил. У свою чергу, Глава Кабінету Міністрів та інші міністри здійснюють управління державними справами та підписують акти Президента. Глава уряду також має повноваження забезпечувати загальне керівництво країною, ухвалювати акти і правила, необхідні для здійснення його повноважень, призначати членів уряду (крім тих, що призначаються Президентом), координувати, готувати та скликати засідання Кабінету Міністрів, головувати на його засіданнях у разі відсутності Президента; здійснювати «збір державних

податків та виконання Закону про Державний бюджет, надавати усні чи письмові звіти та пояснення виконавчої влади на запит Палат Конгресу» [43, с. 8-9].

Як підкреслюють М. Цвік та О. Петришин, головною перевагою президентських республік є те, що президент виступає символом національної єдності. Президентська форма правління зазвичай демонструє більшу стабільність, ніж парламентська. В той же час, президентська республіка також не є ідеальною формою правління. Є вирогідність, що глава держави не матиме достатньої кількості голосів у парламенті для реалізації своєї програми, хоча він може скористатися правом вето для того, щоб не допустити ухвалення парламентом альтернативної пропозиції.

До головних ознак парламентських форм державного правління, за визначенням В. Шаповала, належать наступні:

1) державний механізм ґрунтується на принципах часткового поділу влади або їх часткового змішання, що передбачає певне організаційне поєднання законодавчої та виконавчої влади (сумісність мандата депутата парламенту і посади члена уряду);

2) виконавча влада перш за все належить уряду, який фактично є вищим органом виконавчої влади;

3) уряд формується парламентом, як правило, за участю президента, яка є формальною або навіть номінальною; вирішальну роль у цьому процесі відіграє політична партія або коаліція, яка має більшість у парламенті або нижній палаті;

4) уряд відповідає виключно перед парламентом (нижньою палатою).

Слід зазначити, що у деяких парламентських республіках президент держави обирається парламентом або колегією, сформованою на основі його складу. Подібний спосіб заміщення посади президента (ступеневі непрямі вибори) зазвичай інтерпретується як характеристика відповідної форми державного правління. Водночас, у багатьох парламентських республіках президент обирається на прямих загальних виборах. Важливим є те, що за таких

умов його статус принципово не відрізняється за змістом від статусу президента, обраного шляхом непрямих виборів.

Як зазначає С. Серьогіна, у парламентських республіках можливі два варіанти розподілу повноважень у виконавчій владі. Перший випадок (як, наприклад, у Греції) передбачає формальний плюралізм, точніше – дуалізм виконавчої влади. Наприклад, ч. 2 ст. 26 Конституції Греції проголошує: «Виконавчі функції здійснюються Президентом Республіки та Урядом». У другому варіанті (зокрема, в Італії чи Німеччині) питання про унітаризм чи плюралізм виконавчої влади на конституційному рівні взагалі не розглядається, при цьому основна увага фокусується на загальному переліку повноважень президента та уряду. Разом з тим, в обох моделях термін «глава виконавчої влади» взагалі не використовується, оскільки вища виконавча влада формально розділена між урядом і главою держави, але фактично зосереджена в руках уряду як колегіального органу.

Згідно з Конституцією Німеччини, президент є номінальним главою держави. На цій підставі конституційне право ФРН закріплює владні повноваження у виконавчій сфері насамперед за главою уряду, а не за президентом. Разом з тим Основний закон Німеччини чітко визначає конституційний статус глави уряду – канцлера: «Федеральний уряд складається з Федерального канцлера і федеральних міністрів» [43, с. 10]. Ця правова норма чітко визначає, що Президент не є главою виконавчої влади, а отже, відсутня правова невизначеність у розподілі повноважень між главою держави та главою уряду. Уряд та його діяльність майже повністю виключені зі сфери прерогатив президента. І незважаючи на те, що згідно із Конституцією, він формально наділений суттєвими повноваженнями, такими як призначення глави уряду, оголошення щодо розпуску парламенту, визначення дати чергових чи позачергових парламентських виборів, а також представництво у міжнародній сфері, на практиці усі ці повноваження мають здійснюватися Президентом лише за погодженням з главою уряду, який несе відповідальність не перед ним, а перед парламентом.

У Греції та Ісландії виконавчу владу здійснюють президент і уряд, в Австрії президент разом із урядом забезпечує «вище управління справами федерації», а на Мальті глава держави наділений виконавчою владою і реалізує її як безпосередньо, так і через підпорядкованих осіб. В Австрії, Лівані, Словаччині та Чехії статус президента визначається в частині Конституції, присвяченій виконавчій владі.

У деяких парламентських республіках конституція прямо не згадує президента як главу виконавчої влади, проте на це вказують окремі її положення. Наприклад, у Латвії президент може скликати «надзвичайні» засідання уряду і головувати на них, визначаючи порядок денний, а в Чехії президент має право бути присутнім на засіданнях уряду, вимагати звітів від уряду, а також обговорювати питання, що належать до його компетенції, з урядом або окремими його членами.

С. Серьогіна наголошує, що найбільше серед європейських республік глава держави поєднаний з виконавчою владою в Литві, де він, згідно ст. 84 Конституції Литви, «вирішує найважливіші питання зовнішньої політики і разом з урядом здійснює зовнішню політику» [43, с. 12].

Конституція передбачає політичну відповідальність уряду як перед парламентом (колективну й індивідуальну), так і формально перед президентом (індивідуальну). До того ж, уряд складає свої повноваження перед главою держави після виборів парламенту або у випадку обрання нового президента.

Деякі науковці, зокрема М. Цвік та О. Петришин наголошують, що позитивними якостями парламентської республіки є її здатність частіше встановлювати стабільну демократію забезпечувати певну гнучкість політичного процесу. Однак ці переваги можуть бути використані повною мірою лише за умови високого рівня політичної та правової культури суспільства і стійкості його демократичних устоїв. У разі відсутності таких чинників парламентська республіка може втратити стабільність та виявитися неспроможною вирішувати суспільні проблеми [15, с. 110]. Зазначені проблеми пов'язані з потенційною нестабільністю виконавчої влади, яка найчастіше має

прояви у вигляді урядових криз за умови відсутності постійної більшості у парламенті (наприклад, в Італії).

Головною ознакою змішаної форми державного правління, яка поєднує властивості парламентських і президентських республік, є дуалізм виконавчої влади.

Загальними характеристиками змішаного правління є наступні:

1. Уряд формується за участі глави держави (президента) та парламенту.
2. Уряд підзвітний президенту і парламенту.
3. Наявність біцефальності виконавчої влади, тобто існування двох владних центрів - президента і прем'єр - міністра.
4. Статус президента не має конституційного визначення ні як глави виконавчої влади, ні як і глави уряду.
5. Надання главі держави повноважень як арбітра між гілками влади та гаранта в окремих сферах суспільного життя.
6. Заміщення поста (посади) президента через загальні прямі вибори.

Розрізняють парламентсько-президентську та президентсько-парламентську республіки. Серед основних критеріїв їх розрізнення науковці визначають співвідношення обсягу повноважень президента і парламенту щодо механізму утворення та відповідальності уряду, а також відсутність або наявність підстав для розпуску парламенту президентом [50, с. 49].

У президентсько-парламентських республіках президент має більше повноважень, ніж парламент, щодо формування уряду та впливу на нього. У цих республіках, хоча президент не є офіційним главою уряду, він може давати вказівки та головувати на його засіданнях, скасовувати нормативні акти, видані урядом, відправляти уряд у відставку, а також має значні повноваження щодо формування його складу. Прикладами президентсько-парламентської республіки є Франція, Польща, Вірменія.

У парламентсько-президентських республіках президент також має широкі повноваження, але його вплив на формування та діяльність уряду обмежений повноваженнями парламенту в цій сфері. До зазначених республік належать

Україна, Чорногорія, Португалія. Так, Президент України вносить до Верховної Ради України кандидатуру Прем'єр-міністра України не за власною ініціативою, а за пропозицією коаліції депутатських фракцій або депутатської фракції, до складу якої входить більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Самостійно до Верховної Ради України він надає подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, а Верховна Рада України ухвалює відповідне рішення. Усі інші члени Уряду України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Президент України не має права на скасування актів уряду, а з підстав невідповідності Конституції України він може лише зупинити їх дію з одночасним зверненням з такого приводу до Конституційного Суду України.

Очевидно, що змішана форма правління має як своїх прихильників, які сподіваються поєднати найкращі риси президентської та парламентської систем, так і критиків, які вказують на те, що напівпрезидентська система може породити конфлікти у системі виконавчої влади між главою держави і керівником уряду. Як зазначають деякі науковці, зокрема в Україні це проявляється у наступному:

1. І глава держави, і глава уряду здійснюють певний контроль над виконавчою владою. Президент України має владні повноваження стосовно голів місцевих адміністрацій та частини Уряду України, а Прем'єр-міністр України керує Урядом України. Таким чином, «поєднання президентської влади над місцевими адміністраціями з відповідальністю міністрів перед парламентом є унікальною рисою України» [50, с.59]. Подібне переплетення повноважень може призвести до внутрішньої політичної боротьби та взаємних обвинувачень.

2. Міністри підзвітні Верховній Раді України, в той час як голів місцевих адміністрацій призначає Президент України. Такий поділ владних повноважень може спричинити постійний конфлікт всередині влади між міністрами та головами місцевих адміністрацій.

Не можна не зважати на те, що напівпрезидентська форма правління не є надто ефективною з точки зору швидкого та рішучого реформування суспільних

відносин за умов неоднорідності суспільства, що знаходить своє відображення у вищих владних структурах. Водночас, прихильники змішаної форми правління зазначають, що зокрема в Україні вона підтвердила свою життєздатність через встановлену відносну збалансованість взаємодії між законодавчою владою та владою президента. Водночас є необхідність у вдосконаленні законодавства та реформуванні окремих ланок державного механізму, зокрема в частині посилення контролю за виконанням його функцій, що буде розглянуто у наступному розділі.

Розділ II. Особливості організації та функціонування виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки.

2.1. Система вищих органів виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки.

Поняття виконавчої влади має велике значення для характеристики держави. Як підкреслює В. Шаповал, «виконавча влада визначається з урахуванням її функціонального та організаційного проявів» [54, с.12]. Функціональний прояв виконавчої влади пов'язаний з державним управлінням. За організаційним проявом виконавча влада є системою органів і посадових осіб, які здійснюють цю функцію державної влади на політичному та адміністративному рівнях. До органів, які здійснюють виконавчу владу на політичному рівні, належать глава держави та уряд.

Виконавча влада є предметом досліджень багатьох науковців, які надають різні її визначення, враховуючи вищезазначені прояви. Так, О. Совгиря зазначає, що виконавча влада є однією з гілок державної влади, головними завданнями якої є забезпечення виконання законів та інших нормативно-правових актів, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, захист прав і свобод людини і громадянина. Виконання зазначених завдань досягається через систему спеціально створених та наділених відповідними повноваженнями органів, які побудовані за принципом вертикальної підпорядкованості [46, с.378]. Таким чином, виконавча влада визнається одним із центрів політичної влади. Головними її характеристиками є спрямованість на виконання законів та інших нормативно-правових актів, зазначених у конституції держави, універсальність повноважень, функціонування за принципом вертикального підпорядкування та безперервність діяльності.

Схожої думки дотримуються і М. Ковалів, М. Гаврильців та М. Бліхар, які у своїх дослідженнях наголошують, що особливістю виконавчої влади серед інших гілок державної влади є те, що саме через її реалізацію забезпечується

реальне застосування законів та інших нормативних актів держави, та «практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку» [17, с.321]. Отже, у теперішніх умовах Кабінет Міністрів України більшою мірою, а центральні та місцеві органи виконавчої влади – трохи меншою, набувають ознак насамперед політичних органів виконавчої влади.

Об'єктами управління та контролю органів виконавчої влади в Україні є, перш за все, політична, економічна, соціальна, культурна та інші найважливіші сфери життєдіяльності суспільства. Основними засадами організації та функціонування в Україні органів виконавчої влади є забезпечення принципів демократії, верховенства права, дотримання прав і свобод, честі і гідності людини та громадянина, а також єдиначальність, колегіальність, прозорість, суспільний контроль, компетентність, територіальність тощо.

Зі свого боку, Р. Мельник до завдань виконавчої влади відносить реалізацію та виконання Конституції та законів України, прийнятих парламентом, що обумовлює саму назву – «виконавча», а також забезпечення прав і свобод людини, регулювання економічної, соціально-культурної, адміністративної та політичної сфер діяльності суспільства, сприяння задоволенню життєво важливих потреб населення (надання комунальних послуг, транспортне обслуговування тощо). Для виконання поставлених завдань виконавча влада володіє відповідними фінансами (бюджет, який ухвалюється парламентом), матеріальними ресурсами (транспорт, зв'язок, підприємства), людськими ресурсами (державні службовці), військовими підрозділами тощо.

Р. Мельник визначає наступні особливості виконавчої влади:

1) можливість швидко ухвалювати рішення, адже механізми реалізації виконавчої влади є набагато простіші за законодавчі та судові процедури, що сприяє оперативному вирішенню завдань, покладених на цю гілку влади. Це відноситься як до сфери прийняття нормативно-правових актів, так і до їх виконання;

2) можливість використання всього спектру повноважень, визначених законом, зокрема право на застосовування прямого примусу (адміністративне затримання, використання зброї тощо);

3) розпорядництво, адже виконавча влада не тільки забезпечує виконання законів, прийнятих законодавчою владою, але і видає власні – підзаконні – нормативні акти, такі як постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади тощо [32, с.22];

4) самостійність, що означає здатність виконавчої влади приймати рішення на власний розсуд, тобто без узгодження із законодавчою та судовою гілками влади, та забезпечувати їх реалізацію. В той же час неможливо говорити про абсолютну самостійність виконавчої влади, оскільки її діяльність обмежена Конституцією та чинними законами. Це стосується випадків, які, зокрема, пов'язані з дотриманням прав і свобод громадян, коли представники виконавчої влади повинні отримувати дозвіл від інших гілок влади на здійснення своїх повноважень.

Розглядаючи структуру конституційно-правового інституту виконавчої влади, можна погодитись із визначенням М. Савчина, що він є поєднанням принципів та норм, а також їх практичної реалізації, які розкривають: а) місце та роль виконавчої влади у структурі державних органів; б) завдання та обсяг повноважень, якими наділена виконавча влада; в) носіїв влади, їхні повноваження та інструменти реалізації; г) правове підґрунтя діяльності її суб'єктів; д) специфіку керування органами виконавчої влади певними сферами діяльності.

За слушним зауваженням М. Цвіка та О. Петришина, виконавча влада не випадково асоціюється з державною владою у вузькому значенні цього терміну, адже «на відміну від інших гілок влади вона заснована на ієрархічних відносинах» [15, с.134], у яких чітко визначена організація державних взаємозв'язків, субординація та відповідальність.

У країнах із парламентською та змішаною формами правління уряд є центром організації та здійснення виконавчої влади. У деяких конституціях уряд

проголошується вищим (найвищим) органом виконавчої влади, відображає його фактичне місце в державній системі. Інші передбачають, що «уряду належить виконавча влада, або що уряд наділений виконавчою владою» (*В.Шановал*) [54, с.31]. Згідно з нормами конституції уряд визначає та забезпечує проведення внутрішньої і зовнішньої політики, а також здійснює керівництво у цих сферах.

У своїх дослідженнях ряд науковців, зокрема О. Совгиря, виділяють два головних способи формування уряду:

1) парламентський, за якого уряд утворюється з урахуванням результатів парламентських виборів (притаманний парламентським республікам, монархіям та змішаним республікам);

2) позапарламентський, який має два різновиди:

- реально позапарламентський, коли уряду не потрібна довіра парламенту і він створюється незалежно від нього (притаманно президентським республікам, дуалістичним монархіям, деяким змішаним республікам);

- формально позапарламентський, в якому уряд не формується парламентом, але необхідна його довіра.

Отже, відповідно до наведеної вище класифікації, формування Уряду України відбувається шляхом реально позапарламентського способу, за винятком призначення Прем'єр-міністра України, що здійснюється за участі Верховної Ради України [46, с.398].

Крім того, до складу урядів можуть входити міністри без портфеля, а саме посадовці, які не очолюють міністерства, але виконують певні доручення прем'єр-міністра і володіють правом вирішального голосу на урядових засіданнях. Такі міністри в залежності від країни мають різні назви. Наприклад, у Німеччині це міністр з особливих справ, в Україні – «Міністр Кабінету Міністрів України», повноваження та функціональні обов'язки якого регламентуються Положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 394, хоча у тексті Закону «Про Кабінет Міністрів України» ця назва замінена словами "Державний секретар Кабінету Міністрів України" відповідно до Закону № 889-VIII від 10.12.2015 «Про державну

службу» [4]. Уряд також може включати молодших міністрів (так інколи називають заступників міністрів або керівників окремих важливих відомств). У деяких країнах, що розвиваються (наприклад, у Єгипті), досить часто призначають міністрів-координаторів або головних міністрів для контролю за групою пов'язаних міністерств, а також міністрів, відповідальних за управління певними великими регіонами країни. Однак переважну більшість в уряді мають міністри, які керують конкретними сферами суспільства.

У свою чергу М. Ославський зазначає, що специфікою процедури формування урядів у низці країн є «необхідність одержання урядом інвеститури у парламенті» [33, с.197]. Внаслідок цього роль парламенту має вирішальне значення на наступних етапах процесу формування уряду. Зокрема, голова уряду після призначення президентом зобов'язаний подати до парламенту склад уряду або програму діяльності уряду, або і те, і інше у встановлений основним законом термін. Якщо парламент затверджує запропонований склад уряду або (та) урядову програму, уряд вважається таким, що отримав владні повноваження. Відповідне рішення парламенту приймається більшістю голосів від конституційного складу парламенту.

В той же час, як слушно зауважує В. Шаповал, вотум довіри при формуванні нового уряду є відмінним від вотуму довіри діючому уряду. Вотум довіри новому уряду – це підтвердження його створення та наявних повноважень. В той час як вотум довіри чинному уряду означає вирішення питання його підтримки з боку парламенту або нижньої палати. Таким чином, «вотум довіри новому уряду є обов'язковою стадією процесу його формування, а вотум довіри чинному уряду має характер альтернативи» [54, с.28]. Тобто висловлення новому уряду недовіри призводить до того, що він не буде сформований, в той час як вотум недовіри чинному уряду зазвичай є підставою для його відставки.

Як вже було зазначено раніше, у змішаних республіках взаємодія президента, уряду та його глави реалізується у формі дуалізму виконавчої влади. У такому випадку глава держави певною мірою функціонально пов'язаний з виконавчою владою, хоча структурно, як правило, до неї не входить. Наприклад,

у Вірменії, Перу і Франції формування уряду здійснюється президентом без участі парламенту: він на власний розсуд призначає прем'єр-міністра, який потім вносить для призначення кандидатури інших членів уряду. Але водночас глава держави, принаймні теоретично, має зважати на партійну спрямованість парламенту, який уповноважений висловлювати довіру уряду.

Уряди зарубіжних країн мають різні назви: Уряд, Кабінет, Рада міністрів, Державна рада, Федеральний уряд, Федеральна рада, Адміністративна рада тощо. Більшість конституцій не мають детальних положень, що визначають обсяг повноважень уряду. Так, відповідно до Конституції Франції уряд «визначає та здійснює політику нації» і «в його розпорядженні знаходяться адміністративні органи і збройні сили (ст. 20)» [31, с.126]. У той же час конституції більшості країн з напівпрезидентською формою правління визначають уряд вищим органом виконавчої влади.

Слід зазначити, що особливості конституційного статусу уряду, такі як обсяг його повноважень, процедура утворення та специфіка взаємодії з іншими вищими органами державної влади, значно відрізняються в залежності від країни та визначаються чинними формами правління та державного устрою.

Аналізуючи істотні розбіжності у структурі та здійсненні владних повноважень в залежності від різних моделей напівпрезиденталізму, С. Серьогіна зазначає, що у низці країн Основними законами закріплено, що президент є одночасно главою держави і главою уряду, а прем'єр-міністр, хоча і підзвітний парламенту, має конституційний обов'язок виконувати директиви президента. Прикладом вказаного типу є Намібія, де у ст. 27 Конституції 1990 року зазначено, що «Президент є главою держави та уряду і Верховним головнокомандувачем Збройних Сил», а ст. 36 встановлює, що Прем'єр-міністр представляє інтереси уряду у парламенті та координує діяльність Кабінету, а також надає консультації та допомогу Президенту у виконанні ним урядових функцій [43, с. 15].

У змішаних республіках Арабського Сходу (Алжир, Ємен, Ліван, Сирія, Туніс) уряд є насамперед частиною президентської влади. Це орган державної

влади, підпорядкований і контрольований передусім главою держави. Загальними завданнями уряду є контроль за роботою виконавчого апарату держави та його різних гілок, а також контроль за виконанням законів та інших нормативно-правових актів. Так, ст.58 Конституції Тунісу зобов'язує Раду міністрів забезпечувати реалізацію загальної політики держави відповідно до розпоряджень Президента та визначених ним пріоритетів. Через це статті конституцій, що стосуються уряду, як правило, розташовуються одразу за статтями, що регламентують президентську владу. Лише у Конституції Ємену є окрема глава під назвою «Рада Міністрів», тоді як інші Основні Закони мають лише окремі статті, присвячені процедурі формування та повноваженням уряду, які здебільшого включаються до розділу «Виконавча влада».

В інших країнах зі змішаною формою правління, таких як Ісландія, Ірландія і Словенія, посада президента є суто номінальною, роль якого фактично обмежується церемоніальними функціями. У таких країнах прем'єр-міністр є фактично єдиною особою, яка ухвалює політичні рішення у системі виконавчої влади.

Третя група напівпрезидентських республік характеризується наявністю певного балансу в конституційному статусі президента і прем'єр-міністра: вони обидва мають право розробляти тактику виконавчої та адміністративної діяльності у різних або навіть ідентичних сферах. Класичним прикладом такого розподілу владних повноважень є сучасна Франція, у ст. 15 Конституції якої проголошено: «Президент Республіки є главою збройних сил. Він головує у вищих радах і комітетах національної оборони» [43, с. 15]. Крім того, у ст. 21 Конституції Франції зазначено, що Прем'єр-міністр є главою уряду, відповідає за національну оборону, забезпечує виконання законів. Відповідно до положень ст. 13, він володіє регуляторними повноваженнями, а також здійснює призначення на цивільні та військові посади.

До загальних вимог щодо членів Уряду у багатьох країнах відноситься необхідність бути громадянами своєї держави. Крім того, у Франції, Португалії,

як і в Україні, члени Уряду не можуть одночасно мати парламентський мандат, у Німеччині вони повинні володіти спеціальним рівнем підготовки тощо.

В Україні система органів виконавчої влади складається з наступних рівнів:

- вищий - це Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 113 Конституції України;
- центральний - міністерства та інші центральні органи (служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);
- місцевий, на якому діють органи виконавчої влади загальної компетенції (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації) та органи спеціальної - галузевої та функціональної - компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади.

Окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися законом органам місцевого самоврядування (відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України). Проте зазначені органи не входять до системи органів виконавчої влади.

Згідно п.1 ст.7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» членами Уряду України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою на рівні, визначеному Національною комісією зі стандартів державної мови. Також ця стаття визначає, що заборонами на призначення є судимість, яка не погашена або не знята в установленому порядку, наявність заборгованості «зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання» [4].

Члени Кабінету Міністрів України не мають права на сумісництво своєї службової діяльності з іншою роботою, за виключенням викладацької, наукової і творчої у позаробочий час, а також на входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті отримання прибутку. При виникненні обставин, які суперечать вимогам щодо несумісності посади члена

Уряду з іншими видами діяльності, він має у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припинити зазначену діяльність або подати заяву про відставку. Ці обмеження запроваджуються з метою запобігання впливу лобістських структур, зокрема бізнес-спільноти, на ухвалення державних рішень. «У конституціоналізмі явище, за якого урядовці при прийнятті рішень керуються не тільки державними, але й власними інтересами, отримало назву «конфлікт інтересів» [26, с.522].

Стосовно назви вищого органу виконавчої влади в Україні, ряд науковців звертають увагу на те, що у Конституції України 1996 року термін «уряд» для зазначення Кабінету Міністрів України не використовується, але у ч.1 ст.1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» останній визначений і як «Уряд України». Отже, як підкреслює О. Совгиря, на офіційному рівні можна застосовувати дві назви вищого органу виконавчої влади - Кабінет Міністрів України та Уряд України. В Шаповал також наголошує на коректності такого визначення, оскільки згідно із п.9 ст.116 Конституції України Кабінет Міністрів України «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» [1].

Відповідно до ст. 114 Конституції України уряд формується через призначення на посаду Прем'єр-міністра України Президентом України за згодою більшості від конституційного складу Верховної Ради України; персональний склад уряду призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Як зауважує Ю. Бошицький, «необхідною умовою легітимності завершення інвеститури є затвердження парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів (хоча Конституція України прямо не зобов'язує Верховну Раду)» [31, с.124].

Необхідно зазначити, що за принципом організації діяльності органи виконавчої влади можна поділити на: колегіальні (Кабінет Міністрів України) та єдиноначальні (міністерства, місцеві державні адміністрації); за обсягами компетенцій існують загальної (Кабінет Міністрів України), галузевої (наприклад, Міністерство юстиції) та міжгалузевої (спеціальної) компетенції

(Антимонопольний комітет, державна податкова служба України). Органи виконавчої влади відповідно до законодавства мають різні назви: кабінет, рада, міністерство, державний комітет, департамент, казначейство, служба, комітет, комісія, фонд, адміністрація, агентство, управління, відділ тощо.

Статус членів Кабінету Міністрів України встановлюється Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) й іншими законами України. Відповідно до ч.3 ст.6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», посади членів Кабінету Міністрів України є політичними посадами, на які не застосовується трудове законодавство та законодавство про державну службу [4].

З огляду на це, М. Ковалів, М. Гаврильців та М. Бліхар зазначають, що серед традиційних принципів функціонування органів виконавчої влади був принцип позапартійності, але внаслідок конституційно-правової реформи в Україні він був змінений та «трансформувався у принцип політичної відповідальності» [17, с.323].

Стаття 114 Конституції України визначає, що «до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри». Конституція України чітко визначає процедуру формування Кабінету Міністрів України. Так, згідно п.9 ч.1 ст.106 та ч.3 ст.114 Конституції України, Президент України «за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» [1], в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України.

Відповідно до п. 12 ч.1 ст.85, п.10 ч.1 ст.106 та ч.4 ст.114 Конституції України Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, а інші члени Кабінету Міністрів України – за поданням Прем'єр-міністра України.

При здійсненні своїх функцій органи виконавчої влади діють від імені держави, для чого вони наділені державно-владними повноваженнями. У такий спосіб органи виконавчої влади не тільки реалізують положення Конституції України, указів Президента України, законів України, постанов Верховної Ради України, а й самі наділені повноваженнями щодо видачі нормативно-правових актів.

Так, ст. 93 Конституції України визначає право законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України.

Крім того, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» у ст. 49 встановлює, що Уряд у своїй діяльності видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими для виконання. Акти нормативного характеру мають форму постанов, тоді як акти, що стосуються організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, видаються як розпорядження Кабінету Міністрів України.

Розглядаючи правотворчі функції Уряду, М. Савчин зауважує, що зарубіжна доктрина конституційного права визначає їх як «регламентарну владу». Отже, сутністю інституту регламентарної влади є видання нормативно-правових актів з метою виконання законів України, а також для конкретизації та деталізації «рамкових законів». Водночас є нагальна потреба у чіткому перерозподілі правотворчих повноважень між президентом та Кабінетом Міністрів. З огляду на це, низкою експертів пропонується прийняти спеціальний закон щодо правотворчої діяльності органів виконавчої влади, в якому запропоновано закріпити порядок та особливості організації та здійснення діяльності органів виконавчої влади з підготовки, ухвалення, опублікування та внесення змін та припинення дії правових актів. Зазначена пропозиція має певний сенс, оскільки законодавче відповідних правових процедур щодо розроблення та ухвалення управлінських рішень забезпечує умови для вдосконалення механізмів поточної роботи органів виконавчої влади [39, с.755].

Необхідно зазначити, що в Основних законах переважної більшості країн не закріплені структура та склад уряду, але в деяких з них зазначається, що такі питання регулюються законодавством. Також не прописаний кількісний склад

уряду. Разом з тим, може бути зафіксована мінімальна та максимальна чисельність Кабінету міністрів. На практиці номінальний склад уряду багатьох країн є невеликим, а «кількість міністрів рідко перевищує 20 осіб» [23, с.331].

У п.2 ст.6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» закріплено, що посадовий склад, тобто чисельність та перелік посад новоствореного Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно із затвердженням персонального складу Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим виникає питання встановлення раціональної кількості членів уряду. При цьому необхідно враховувати декілька факторів. По-перше, всі питання державної політики мають бути розподілені між членами уряду, але при цьому слід уникати невиправданої фрагментації сфер державного управління з метою уникнення компетенційних спорів. По-друге, загальна кількість членів Уряду України не має бути занадто великою, щоб уряд міг ефективно функціонувати як колегіальний орган.

Між іншим, в іноземних урядах нечасто зустрічаються посади, аналогічні посадам наших віце-прем'єр-міністрів. Наприклад, у новій польській конституції є посади віце-прем'єр-міністрів, але фактично вони поєднані з посадами міністрів. Це означає, що такі міністри заміщують прем'єр-міністра у разі його відсутності або неспроможності виконувати свої обов'язки. На погляд І. Коліушка, «Україні також необхідно поступово прийти до подібної моделі» [19, с.14].

Що стосується функцій Уряду України, то ст. 116 Конституції України визначає наступні:

- 1) забезпечення державного суверенітету та економічної незалежності України, реалізація внутрішньої і зовнішньої політики, дотримання Конституції та законів України, актів Президента України;
- 2) здійснення заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина;

3) реалізація фінансової, бюджетної, інвестиційної та податкової політики, вирішення проблемних питань у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, екологічної безпеки;

4) розроблення та виконання загальнодержавних програм за економічними, науково-технічними, соціальними, культурними напрямками;

5) управління об'єктами державної власності, а також створення рівних умов для функціонування всіх форм власності;

6) підготовка проєкту закону про Державний бюджет України, забезпечення його виконання та звітування перед Верховною Радою України з цього питання;

7) діяльність, спрямована на забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, а також на боротьбу із злочинністю;

8) реалізація діяльності у сфері зовнішньої політики України, організація митної справи;

9) здійснення координації на контролю за роботою міністерств, інших органів виконавчої влади, а також виконання інших функцій, які зазначені у Конституції, законах України, актах Президента України.

Відповідно до п.2 ст.1 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", Уряд України реалізує виконавчі повноваження як безпосередньо, так і через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, а також контролює та координує їх роботу. Основними принципами у роботі Уряду України є верховенство права, законність, поділ державної влади, безперервність діяльності, колегіальність, солідарна відповідальність, відкритість і прозорість.

Необхідно зазначити, що за досвідом державного регулювання різних країн схвалення законів здебільшого відбувається завдяки політичній підтримці уряду парламентською більшістю, яка його і сформувала. Даний висновок так само стосується і України. Відтак, у разі відсутності такої підтримки Уряд України, в межах встановлених Конституцією України повноважень, може впливати на парламент у два способи: поставивши свою відставку в залежність від неприйняття певного законопроекту в редакції, що запропонована Кабінетом

Міністрів України, або звернувшись до Президента України з ініціативою про застосування права вето до закону, прийнятого парламентом у редакції, яка є неприйнятною для вищого органу виконавчої влади, навіть зазначивши наслідком такого рішення глави держави свою подальшу діяльність [24, с.80].

2.2. Конституційно-правове закріплення статусу глави уряду за умов змішаної форми державного правління.

Як зазначає В. Шаповал, «у більшості парламентських республік глава уряду призначається Конституцією для того, щоб очолювати уряд, представляти його і координувати діяльність його членів. Деякі основні закони навіть передбачають, що глава уряду визначає основні напрямки державної політики. Незалежно від конституційного визначення, в парламентській системі глава уряду є центральним елементом уряду і всієї системи виконавчої влади» [54, с.31]. Під час визначення персонального складу уряду позиція глави є здебільшого вирішальною. Розбіжності, які виникають між прем'єр-міністром та окремими міністрами щодо урядових питань, найчастіше вирішуються на його користь.

Отже, керівник уряду є його головною діючою особою. Здебільшого його називають прем'єр-міністром, але поширені й інші назви: голова, канцлер тощо. Як вже було зазначено, у президентських республіках немає посади прем'єр-міністра, а виконавчу владу очолює президент.

У низці країн зі змішаною формою правління через згаданий вище дуалізм виконавчої влади роль центру розподілена між главою уряду та президентом. У такому випадку основні повноваження можуть бути зосереджені або у президента, або у прем'єр-міністра. Так, згідно з Конституцією Німеччини, президент є номінальним главою держави. З огляду на це, конституційне право Німеччини насамперед закріплює виконавчу владу за главою уряду, а не за президентом. Канцлер є центром політичної влади і відіграє дуже важливу роль в державному управлінні. За Конституцією він визначає головні політичні

орієнтири і несе за них відповідальність. У межах зазначених напрямів усі федеральні міністри самостійно керують справами своєї галузі під власну відповідальність, а у випадку розбіжності позицій серед федеральних міністрів питання врегульовує уряд. Втім, як наголошує С. Серьогіна, його не можна вважати главою виконавчої влади не можна, адже він лише перший серед своїх колег в уряді у складі уряду він лише перший серед рівних, «капітан команди», яку він обирає самостійно і на думку якої повинен зважати під час прийняття рішень [43, с.11].

У Франції Прем'єр-міністра призначає Президент, а Національні збори приймають відставку уряду. Результатом цього є дві основні моделі взаємодії між главою держави та урядом. Якщо президент має лояльну більшість у Національних зборах, то влада концентрується у нього. Якщо ж більшість, сформована за результатами парламентських виборів, не підтримує політику президента, виникає період «співіснування», коли важливі прерогативи переходять до Прем'єр-міністра, а вплив Президента зменшується.

Як зазначає М. Савчин, у деяких постсоціалістичних країнах Східної Європи характерною ознакою напівпрезиденціалізму є складення повноважень уряду перед новообраним президентом, як наприклад, зазначено у ст. 92 Конституції Литовської республіки. Крім того, вплив глави держави посилюється у випадку, якщо за певних умов прем'єр-міністр не має можливості виконувати свої обов'язки. У такому разі президент має право доручати виконання його обов'язків на термін не більше 60 днів іншому міністру.

Відставка прем'єр-міністра з будь-яких причин майже завжди спричиняє повну відставку уряду. Визначення складу уряду здійснюється його керівником, а участь парламенту і президента в цьому процесі є значною мірою формальною. Вибір же прем'єр-міністра зумовлений не лише власними уподобаннями, але й загальнополітичними факторами, такими як розстановка сил у парламенті та в партії, яку він представляє.

У зв'язку з цим М. Ославський зауважує: те, що глава уряду у певних країнах покладається у своїх діях на правлячу партію або коаліцію, не свідчить

про послаблення його позицій у державному управлінні. Навпаки, оскільки він, як правило, є лідером такої партії, це дозволяє йому не тільки домінувати в уряді, але здійснювати контроль з парламентською більшістю. Глава уряду не тільки формує персональний його склад, а й розв'язує питання щодо його внутрішнього устрою. На практиці буває, що одна і та ж особа посідає посаду прем'єр-міністра, а також одну чи більше посад міністрів. Державна служба перебуває під загальним керівництвом Прем'єр-міністра, який контролює формування її вищих органів [33, с.199].

Як вже було сказано, в Україні Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Відповідно до ст.5 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», при цьому подаються наступні документи:

- 1) відомості щодо громадянства;
- 2) відомості щодо освіти;
- 3) автобіографію та дані, які стосуються трудової діяльності;
- 4) декларацію про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру за попередній рік згідно із порядком, який визначено Законом України «Про запобігання корупції»;
- 5) інформацію щодо перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, яка має на меті одержання прибутку;
- 6) дані стосовно судомості;
- 7) заява про «відсутність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання» [4];
- 8) Державний сертифікат, який підтверджує рівень володіння державною мовою відповідно до рівня Національної комісії зі стандартів державної мови.

Голосування у Верховній Раді України стосовно призначення на посаду Прем'єр-міністра України відбувається шляхом відкритого поіменного голосування. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України повинен отримати

не менше двох третин голосів від конституційного складу парламенту (щонайменше 226 народних депутатів).

У разі відхилення Верховною Радою України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України подання в порядку, визначеному статтею 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

У статті 42 згаданого закону визначено повноваження Прем'єр-міністра України, серед яких основними є:

1) керівництво діяльністю Уряду України, спрямування його роботи на реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Верховною Радою України;

2) контроль і координація діяльності членів Уряду, керівників центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій;

3) внесення до Верховної Ради на розгляд подання про призначення членів Уряду України (за винятком Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України), а також «Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України» [4];

4) внесення пропозицій щодо кандидатур для призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України, а також для внесення Президенту України подань з цього питання;

5) формування проєкту порядку денного засідань Кабінету Міністрів України, скликання засідань та головування на них;

6) здійснення представницьких функцій щодо відносин з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за кордоном, ведення переговорів та підписання міжнародних договорів згідно чинного законодавства.

7) надання доручень щодо порушення дисциплінарних проваджень стосовно міністрів та їх заступників, а також керівників як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади та їх заступників.

2.3. Взаємодія вищих органів державної влади за умов напівпрезидентської республіки.

У своїх працях дослідники конституціоналізму, зокрема В. Шаповал та С. Серьогіна зауважують, що еволюція змішаної форми державного правління призвела до адаптації деяких її характеристик до специфічних умов окремих країн. В першу чергу це стосується функцій президента, який у деяких країнах конституційно визначається носієм виконавчої влади.

Серед європейських республік найміцніше з виконавчою владою президент поєднаний в Литві, де він, згідно ст. 84 Конституції Литви здійснює зовнішню політику разом з урядом. В свою чергу, уряд країни має політичну відповідальність як перед парламентом (колективну та індивідуальну), так і формально перед президентом (індивідуальну). На взаємозв'язок президента і виконавчої влади вказує також той факт, що «уряд складає свої повноваження перед президентом після виборів парламенту чи в разі обрання самого президента» [43, с. 12].

Як було з'ясовано раніше, республіки зі змішаною формою правління характеризуються поєднанням ознак парламентської та президентської республік. Президент обирається загальним голосуванням. Формування уряду здійснюється за участю президента і парламенту.

Призначення прем'єр-міністра потребує згоди парламенту (чи навпаки - міністрів і прем'єр-міністра призначає парламент, але главу уряду – за поданням президента). Уряд відповідальний перед президентом, але парламент також має право винести йому вотум недовіри, що призводить до відставки. Незважаючи на те, що президент не є главою виконавчої влади, він має певні виконавчі повноваження, що зумовлює дуалізм виконавчої влади. Президент наділений

значними повноваженнями: він є главою держави, а також верховним головнокомандувачем. Президент має право достроково розпустити парламент. Таке рішення він ухвалює одноосібно, на противагу парламентській республіці, де воно може прийматися тільки за поданням уряду. Таким чином, змішана республіка характеризується виведенням посади президента «за тріаду законодавчої, виконавчої та судової влади» [23, с.238].

За таких умов, як зауважує В. Шаповал, співвідношення між владою уряду і владою президента часто залежить від політичної орієнтації парламентської більшості. Так, протягом певного періоду сучасної французької політичної історії президент грав визначальну роль у виконавчій владі, а керівник уряду, «за висловом М. Дюверже, був підставною особою, яка камуфлює здійснення політики президента» [54, с.32].

У свою чергу, О. Совгиря та Н. Шукліна також звертають увагу на широкі повноваження президентів держав зі змішаною формою правління у сфері виконавчої влади і зазначають, що президент займає позицію «над традиційними гілками влади» в якості координатора діяльності органів державної влади [46, с.356].

У країнах з напівпрезидентською формою правління діяльність уряду має свої особливості, що знайшло своє визначення у прийнятих конституціях. У Португалії, наприклад, це орган, який здійснює загальнополітичне керівництво країною. У Франції уряд визначає та реалізує державну політику, у Румунії та Польщі – здійснює внутрішню і зовнішню політику держави, у Перу – керівництво публічними справами. За таких умов не є можливим чітке розмежування повноважень уряду і президента як суб'єктів виконавчої влади. Однак у цих країнах уряд завжди відіграє більш важливу роль, він діє як незалежний орган виконавчої влади. Підтвердженням цього є відповідний розподіл повноважень між парламентом, урядом і президентом, зафіксований в Основних законах держав.

Якщо ж розглядати конституції деяких пострадянських країн, то необхідно зазначити закріплення в них прямої участі президента в роботі Кабінету

міністрів. Так, у Киргизстані президент має право головувати на засіданнях уряду, а у Вірменії - скликати і вести засідання уряду, а також надавати доручення прем'єр-міністру щодо цього питання. В Киргизстані президент наділений повноваженнями здійснювати контроль за урядом. Що стосується України, то частина друга ст. 113 Конституції визначає, відповідальність Кабінету Міністрів перед главою держави.

За доречним зауваженням В. Шаповала, «в інших, аніж пострадянські, країнах зі змішаною республіканською формою державного правління конституційний статус президента як носія виконавчої влади є менш виразним» [53, с.214]. Так, у нього немає повноважень на скасовування урядових актів. Крім того, акти президента не мають директивного значення для уряду, робота якого спирається на Конституцію і закони.

Як вже було зазначено, загальне правило не передбачає політичної відповідальності уряду перед президентом і можливості президента на власний розсуд припиняти повноваження уряду або окремих його членів. Таким чином, наявні суттєві відмінності у змісті форми правління між країнами колишнього СРСР та іншими, які проявляються у різному ступені залучення президента до діяльності уряду. Наприклад, у Польщі для вирішення «питань особливого значення» глава держави має право скликати урядову раду, яку фактично формує уряд, що проводить засідання під головуванням самого президента. У той же час, Основний закон передбачає, що урядова рада не має повноважень уряду. Сфера зовнішньої політики передбачає взаємодію президента з головою уряду та профільним міністром.

У Хорватії уряд може збиратися на засідання за пропозицією президента для обговорення внесених президентом питань. За певних обставин глава держави має право скликати засідання уряду під власним головуванням. Конституція також передбачає, що президент і уряд співпрацюють у зовнішньополітичній сфері. У Румунії президент може бути присутнім на засіданнях уряду для обговорення певних питань, що становлять «національний інтерес» у сфері зовнішньої політики, оборони та громадського порядку. Присутність його на

інших засіданнях залежить від запрошення (пропозиції) глави уряду. У випадку присутності президента в засіданнях уряду, він головує на них. У Перу глава держави також головує на тих з асіданнях уряду, які він скликає і де присутній, а на Гаїті - у яких бере участь. У Португалії глава держави може головувати в уряді за клопотанням прем'єр-міністра. Для більшості з цих країн характерними є реальний харатер повноважень президента у галузі оборони та національної безпеки, а відповідно до ст. 159 Конституції Гаїті глава держави відповідає за оборону разом із очільником уряду.

У Франції президент є головучим у раді міністрів, але прем'єр-міністр може, «у виняткових випадках», за особливим дорученням замінити його і головувати на засіданнях. Відповідно до ст. 15 Конституції Франції глава держави є головою у «вищих радах і комітетах національної оборони», які фактично перетворилися на дорадчі органи при президентах. У той же час, ст. 21 визначає прем'єр-міністра відповідальним за оборону, який разом з деякими міністрами і військовими керівниками є членом вищезгаданих рад і комітетів. Важливо також, що президент підписує акти ради міністрів.

Як зауважує В. Шаповал, суттєву кількість актів глави держави контрасигнують прем'єр-міністр та уповноважені («відповідальні») міністри, а їх участь у засіданні ради міністрів прирівнюється де-юре до контрасигнування. З огляду на це, взаємозв'язки між президентом та прем'єр-міністром у сфері виконавчої влади мають зовнішній вигляд партнерських, хоча президент майже завжди виступає у ролі «провідника урядової діяльності» [53, с.215].

За доречним зауваженням О. Петришина та С. Серьогіної, президентська влада за умов змішаної форми правління «може бути сильною, навіть сильнішою, ніж у президентській республіці», оскільки за цих умов глава держави є ще й гарантом конституції, суверенітету, незалежності та територіальної недоторканості держави, він має арбітражні повноваження для координації діяльності різних гілок державної влади [35, с.59]. Однак для цього президентська партія повинна перемогти на двох виборах поспіль - президентських і парламентських.

Досліджуючи особливість напівпрезидентської форми правління, ряд науковців, зокрема В. Шаповал, однією з її фундаментальних особливостей зазначають закріплення у конституції повноважень глави держави як арбітра та (або) гаранта у деяких сферах суспільного життя. У багатьох випадках роль президента як арбітра збігається з його функціями як гаранта. Отже, незважаючи на загальний і подекуди абстрактний характер відповідних положень основних законів країн із змішаною формою правління, вони сприяють зміцненню «ролі президента як державного інституту» [53, с.214-215].

Ідея президентського арбітражу була визначена ще наприкінці ХІХ ст., але саме чинна Конституція Франції вперше закріпила її у формі прямої директиви. При цьому деякі французькі автори враховують переважно минулий досвід парламентського правління і зводять ідею до політичного арбітражу, де глава держави за згодою парламенту та уряду має врегульовувати розбіжності між ними, без втручання у реалізацію їх повноважень. Для здійснення такої функції у президента є право оголошення референдуму. Натомість інші автори визначають юридичну природу арбітражу глави держави, з чого роблять висновки щодо його ролі у державному управлінні.

Зі свого боку, М. Савчин, розглядаючи публічну владу у Франції, зауважує, що принцип президентського арбітражу зводиться до того, що президент контролює дотримання норм Конституції. Завдяки своєму арбітражу він забезпечує належну роботу органів державної влади, а також наступність держави. Він гарантує національну незалежність, територіальну цілісність, додержання угод Співтовариства і міжнародних договорів (ст. 5 Конституції). Через те, що президент головує на засіданнях уряду, він має визначальний вплив на урядову політику. В той же час конституційні прерогативи глави держави обмежуються через процедуру контрасигнування актів Президента з боку Прем'єр-міністра. Це спричиняє у деяких випадках «дуалізм» виконавчої влади, коли уряд формує «опозиційна до політичного курсу президента парламентська більшість» [40, с.269].

Отже, діяльність президента поєднується з виконавчою владою в усіх формах державного правління, хоча ступінь цього поєднання різний і пов'язаний зі специфікою кожної з них. В той же час, за будь-якої форми правління, статус президента зводиться до ролі суб'єкта виконавчої влади. Деякі його повноваження безпосередньо не пов'язані з виконавчою владою і підтверджують статус глави держави. Такими повноваженнями є право на розпуск парламенту, право на помилування, право на укладення (підписання) міжнародних договорів тощо. Водночас, стосовно особливостей взаємодії президента з виконавчою владою, можна погодитись із висновком В. Шаповала, що незалежно від форми державного правління участь глави держави у реалізації виконавчої влади необхідно розглядати у контексті інституту контрасигнування, інакше кажучи «скріплення, який походить ще з часів феодалізму» [53, с.185].

Основна мета контрасигнації - у покладанні політичної відповідальності за рішення (акти) глави держави на уряд та його конкретних членів. У той же час контрасигнація підтверджує визнання урядом легітимності та доцільності дій президента. Інша інтерпретація контрасигнації полягає в тому, що вона є формою взаємного контролю між главою держави та урядом у процесі підготовки проєктів відповідних законів.

За різних форм державного правління контрасигнація використовується різною мірою. Якщо у парламентській республіці контрасигнуються всі (або майже всі) акти глави держави, то у змішаній формі правління використання інституту контрасигнації обмежене, оскільки контрасигнація застосовується до актів президента, виданих у межах лише частини його повноважень. Це виражається в тому, що зазвичай скріплюється лише певна частина актів президента, а також в тому, що контрасигнування різних актів може мати суттєві відмінності, які залежать від особливостей та обсягу повноважень президента, у здійснення яких вони видаються. Таким чином, якщо контрасигнування одних актів президента по суті засвідчує дотримання процедури їх видання або їх автентичність, то в інших випадках «уряд у відповідний спосіб стає «співавтором» правотворчості президента» [53, с.186]. Отже, у країнах з

напівпрезидентською формою правління контрасигнація засвідчує правомірність актів глави держави.

Наприклад, у Португалії контрасигнування застосовується до актів глави держави, які видаються ним під час здійснення повноважень щодо розпуску органів автономних регіонів, призначення посадових осіб у цих регіонах, у сфері зовнішніх відносин, призначення та звільнення вищого військового керівництва, оголошення надзвичайного стану тощо. За відсутності контрасигнатури ці закони будуть вважатися такими, що не мають юридичної сили.

В Україні у ч.4 ст. 106 Конституції України визначено, що акти, видані Президентом України щодо призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах, прийняття вірчих грамот дипломатичних представників іноземних держав, а також стосовно керівництва Радою національної безпеки і оборони України, оголошення в Україні або в деяких її місцевостях надзвичайного стану, визначення певних територій України зонами надзвичайної екологічної ситуації, підлягають скріпленню підписами глави Уряду України та міністра, що відповідає за такий акт та його виконання.

Як вже зазначалося, Президент України не входить до системи органів виконавчої влади, але має значні повноваження стосовно «кадрового забезпечення» та спрямування діяльності основних ланок такої системи. Специфіка поєднання Президента України з виконавчою владою зумовлена концепцією «дуалізму» виконавчої влади, що, як відомо є однією з теоретичних засад напівпрезидентської форми правління. У різних країнах цей «дуалізм» означає розмежування повноважень у сфері виконавчої влади між главою держави та урядом. Якщо уряд має право на безпосередню реалізацію виконавчої влади, то президент у цій сфері діє, по суті, як організатор. Досліджуючи ці питання, В. Шаповал наголошує, що важливим є те, що незалежно від форми правління компетенція президента (або монарха) не може ототожнюватися із виконавчою владою, оскільки частина його повноважень за своєю суттю є змістом статусу глави держави і не належить до виконавчої влади [53, с.400].

Зі свого боку, В. Литвин зауважує, що саме поділ і дуалізм виконавчої влади за умов напівпрезиденталізму доводить, що ця система правління зовсім не є звичайним поєднанням чи синтезом президентської та парламентської форм правління.

Напівпрезидентський дуалізм виконавчої влади має різні прояви, але здебільшого він зводиться до системи, в якій, з одного боку, прем'єр-міністр здійснює поточне керівництво урядом, а з іншого боку президент принаймні зберігає за собою повноваження «оглядового і відповідального» за закордонні й оборонні справи, а також деякі надзвичайні повноваження» [29, с.96].

І хоча один з полюсів дуалізму виконавчої влади має схожість з виконавчою владою в умовах президенталізму, а інший - парламентаризму, це не означає, що напівпрезидентська форма правління є просто змішаною за своєю суттю, функціями та наслідками, тому що її характеризують притаманні тільки їй ієрархічні і транзакційні міжінституційні відносини у трикутнику «глава держави – уряд/прем'єр-міністр-парламент», які є визначальними в атрибутизації сутності, різновидів та ефектів напівпрезиденталізму» [29, с.97].

Специфікою конституційної регламентації дуалізму виконавчої влади в системі міжінституційних взаємин є її коригування з огляду на політичну ситуацію. Фактично це проявляється у тому, що іноді «конституційно сильні» президенти можуть бути політично слабкими (тоді превалюють прем'єр-міністри), натомість «конституційно слабкі» президенти часом є політично сильними і домінують над прем'єр-міністрами, або взагалі може бути відсутня конституційна і політична визначеність щодо домінування у державній структурі.

В. Литвин зазначає, що існують декілька варіантів спільного існування (балансів, дисбалансів та конфліктів) центрів і носіїв виконавчої влади в умовах дуалізму, включаючи системи повністю або частково уніфікованої (нерозділеної) більшості, повністю або частково уніфікованої (нерозділеної) меншості, розділеної (неуніфікованої) більшості і розділеної (неуніфікованої) меншості.

Зокрема, система уніфікованої більшості передбачає, що «президент є членом (повністю уніфікована більшість) чи партнером (частково уніфікована більшість) партії прем'єр-міністра, який очолює урядовий кабінет більшості». Наслідком цього є підтримка ідентичною більшістю у парламенті як глави держави, так і глави уряду. Такий тип напівпрезиденталізму є найменш конфліктним у системі дуалізму виконавчої влади.

Більш конфліктною є система «уніфікованої меншості, де президент є членом (повністю уніфікована меншість) чи партнером (частково уніфікована меншість) партії прем'єр-міністра, який очолює урядовий кабінет меншості». У такому випадку вони обидва спираються одні й ті ж політичні сили у парламенті (передусім для того, щоб забезпечити хоча б ситуативну підтримку з боку парламентської більшості).

Ще конфліктнішою є «системи розділеної більшості, в яких президент не є членом чи партнером партії прем'єр-міністра, який очолює урядовий кабінет більшості». Наслідком цього є відсутність підтримки парламентською більшістю глави держави, на відміну від глави уряду.

І нарешті, найбільш конфліктним варіантом є «системи розділеної меншості», де глава держави і глава кабінету меншості, як політичні опоненти, не є «членами чи партнерами партій один одного» [29, с.103-104]. У такому разі вони не отримують (як правило ні формально, ні ситуативно) підтримку більшості у парламенті.

У своїх дослідженнях низка науковців також виділяють наступні можливості для виникнення конфлікту між главою держави та главою уряду у системі виконавчої влади України:

1. І Президент України, і Прем'єр-міністр України певним чином контролюють виконавчу владу. Президент України має вплив на голів місцевих адміністрацій та частину уряду, Прем'єр-міністр України контролює уряд. Необхідно зазначити, що «поєднання президентської влади над місцевими адміністраціями з відповідальністю міністрів перед парламентом є унікальною

рисою України» [50, с.59]. Подібне сполучення повноважень може призвести до внутрішньої політичної боротьби та взаємних обвинувачень.

2. Міністри підзвітні Верховній Раді України, в той час як голів місцевих адміністрацій призначає Президент України. Через це існує вирогідність постійного конфлікту всередині влади між міністрами та головами місцевих адміністрацій.

Розглядаючи функціонування в Україні напівпрезидентської форми правління, В. Шаповал зауважує, що не варто переоцінювати значимість дуалізму виконавчої влади, який існує сьогодні в Україні [54, с.60]. Так, місцеві державні адміністрації досі суттєво контролюються з боку глави держави, оскільки ст.118 Конституції України визначено призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Також згадана стаття визначає їх відповідальність перед президентом і Кабінетом Міністрів. Крім того, глава держави уповноважений скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій, якщо вони діють всупереч Конституції та законів України.

В Україні поєднання діяльності Президента України з виконавчою владою здійснюється також через функціонування Ради національної безпеки і оборони України, що координує діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ч.2 ст. 107 Конституції України), яку він очолює. Це дає йому можливість безпосередньої взаємодії із силовими міністрами. Слід зазначити, що Президент України своїми указами вводить в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України.

Розглядаючи змішану форму правління, багато науковців зазначають, що основним аргументом на її користь є те, що дуалізм виконавчої влади може врахувати «ступінь розподілу влади між конкуруючими політичними силами». Отже, у країні, де існує політичне протистояння між двома конфронтуючими силами, така форма правління дозволяє розділити владу: одна сила може зайняти президентське крісло, тоді як інша – посаду глави уряду. Внаслідок цього утворюється «політична система, в якій кожна із сил має певну частку в

механізмі стримувань і противаг», яка характеризується більшою стабільністю відносно тієї, де діє принцип «переможець отримує все». Ще одним аргументом на користь напівпрезидентської форми правління є те, що прямі вибори президента на певний термін можуть забезпечити «стабільність і легітимність політичної системи», навіть за наявності багатопартійного парламенту та недовговічності уряду [43, с. 15-16].

В той же час дослідники визначають і недоліки напівпрезидентської форми правління. Багато вчених зауважують, що дуалізм виконавчої влади може спричинити конкурентну боротьбу між президентом і главою уряду і як наслідок – стати наслідком неузгодженої, суперечливої політики. Особливу стурбованість викликають взаємовідносини між цивільною адміністрацією та військовими, тому що за умов напівпрезидентської республіки у таких відносинах можуть існувати «три чи навіть чотири важливих суб'єкти: президент, прем'єр-міністр, міністр оборони і начальник генерального штабу» [43, с. 17]. Крім того, у випадку конфлікту між головою держави і главою уряду існує ризик того, що збройні сили візьмуть владу в свої руки для прямого керування країною.

З огляду на це, слід погодитися із науковцями, що найважливішою проблемою у розподілі повноважень між главою держави та Кабінетом Міністрів є недопущення «безпідставного розширення дискреційних повноважень Президента України», що може призвести до втрати самостійності Уряду України від час реалізації своїх повноважень. Звісно, мається на увазі не просто механічний розподіл повноважень, а те, що Конституція України відводить главі держави домінуючу роль у формуванні та реалізації державної політики лише у трьох сферах: національної безпеки, оборони та зовнішньої політики. В усіх інших сферах такі переваги «мають залишатися за Кабінетом Міністрів України, хоча він не тільки може, а й повинен залучатись Президентом України до формування політичного курсу і у вказаних вище трьох сферах» [24, с. 83].

Отже, підсумовуючи переваги та ризики напівпрезидентської форми правління, можна зауважити, що система взаємовідносин між Президентом та

Кабінетом Міністрів має ґрунтуватися «на основі забезпечення наступності інститутів публічної влади, забезпечення адміністративного контролю за правовими актами уряду, а також у введенні розмежування загальної компетенції уряду та галузевої компетенції відповідальних міністрів» (*М. Савчин*). У вузькому сенсі це означає, що Президент має дистанціюватися від реалізації саме виконавчих функцій. Його діяльність повинна спрямовуватися на запобігання урядовим кризам та налагодження співпраці між законодавчою та виконавчою владою [39, с.734].

2.4. Парламентський контроль і відповідальність уряду за умов напівпрезидентської республіки.

Особливістю парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади є те, що він здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою спеціалізованих допоміжних інституцій - омбудсмена та ревізійних (контрольних) палат. Останні два різновиди інституцій є окремою ланкою системи парламентського контролю, які мають назву «спеціалізовані органи парламентського контролю». В Україні це - Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата України, які є незалежними органами державної влади, відповідальними за виконання завдань, зазначених у Конституції України.

Функція парламентського контролю прямо вказана у ст. 85 Конституції України, яка передбачає: контроль за виконанням Державного бюджету України (п. 4 ч. 1), за роботою Кабінету Міністрів України (п. 13 ч.1), за використанням позик, які були одержані Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, та не зазначені у Державному бюджеті України (п. 14 ч.1). Також у п. 33 ч.1 ст. 85 зазначено здійснення парламентського контролю у межах, які визначені діючою Конституцією України та законами України. Крім того, згідно ст. 101 Конституції України, Уповноваженим Верховної Ради

України з прав людини здійснюється парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

В той же час, як зауважує М. Козюбра, стаття 98 Конституції України, яка стосується Рахункової палати України, вказує на «контроль від імені Верховної Ради України» [25, с.369]. Втім це не змінює загального змісту контрольної функції парламенту, а неодноразове її згадування у тексті Конституції України підтверджує важливість зазначеного виду діяльності.

Серед інших інструментів парламентського контролю найбільш поширеними є депутатський запит та інтерпеляція. Відмінністю інтерпеляції є те, що її застосування може спричинити постановку питання про довіру члену уряду або кабінету міністрів в цілому.

Як вказано у Програмі USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», інтерпеляція використовується як ефективний інструмент парламентського контролю у багатьох європейських країнах, зокрема зі змішаною формою правління: Німеччині, Франції, Румунії, Польщі тощо. Враховуючи, що інтерпеляція може призвести до дострокового припинення повноважень органів влади, для запобігання зловживанням парламентський регламент визначає умови для подачі інтерпеляції, що включають необхідну кількість підписів депутатів, строки розгляду і процедуру обговорення відповіді на інтерпеляцію та її подальших наслідків.

Наприклад, у ФРН інтерпеляцію мають підписати понад 30 депутатів Бундестагу, у Франції необхідна підтримка не менше 1/10 членів парламенту, а в Польщі депутат може звернутися з індивідуальною інтерпеляцією до уряду. Крім того, встановлено обмеження щодо строків розгляду інтерпеляцій. Наприклад, у Франції воно становить 15 днів. До того ж, повторна інтерпеляція може бути подана тією ж групою депутатів та/або з того ж питання не раніше, ніж через 3-6 місяців (залежно від країни).

В Україні одним із механізмів контролю за діяльністю уряду та інших органів виконавчої влади є депутатський запит, відповідно до ст.15 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII.

Втім треба звернути увагу на те, що відповідальність за неналежне дотримання вимог з боку посадових осіб під час виконання запиту є недостатньою. Отже, існує необхідність внесення змін у законодавство з метою підвищення ефективності роботи з депутатськими запитами, а також розглянути можливість запровадження інституту інтерпеляції в Україні.

Доцільно додати, що важливою частиною контролю за діяльністю Кабінету Міністрів є інформування про його діяльність. Щодо цього, у парламентах деяких держав, в тому числі і в Україні, існує так звана «година запитань до уряду». Як зазначено у ст.35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», члени Уряду України надають відповіді на запитання народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України, Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховної Ради України [4].

Істотне значення для ефективного функціонування виконавчої влади має інститут політичної відповідальності уряду. Уряд підзвітний парламенту або, у двопалатному парламенті, як правило, нижній палаті парламенту та/або президенту, залежно від встановленої форми правління. Політична відповідальність уряду перед парламентом означає, що парламентська більшість, виходячи з міркувань доцільності, може дати належну оцінку діям уряду. Здійснення цієї відповідальності залежить від того, яку політичну вагу мають різні партії у парламенті або у його нижній палаті. Відтак, стабільна парламентська більшість забезпечує уряду необхідну підтримку.

За визначенням В. Шаповала, політична відповідальність уряду перед парламентом, яка часто тлумачиться як парламентська відповідальність уряду, буває «колективною та індивідуальною» [54, с.38]. Якщо наслідком колективної відповідальності є примусова та обов'язкова відставка всього уряду відповідно до рішення парламенту, то індивідуальна відповідальність передбачає відставку окремих його членів.

Система притягування міністрів до відповідальності за правопорушення, здійснені в тому числі при виконанні службових повноважень, «виключно перед

судом загальної юрисдикції і у загальному порядку» була запроваджена ще на початку XIX ст. у Великобританії. У той же час така модель імпичменту була застосована у модифікованому варіанті й в інших європейських країнах. Ними було визначено, що до повноважень парламенту або його нижньої палати відносяться рішення про притягнення міністрів до відповідальності за протиправні діяння, вчинені під час реалізації ними своїх повноважень, розгляд справ здійснює «найвищий суд загальної юрисдикції або спеціальний суд» [54, с.24].

Необхідно зазначити, що у більшості країн з напівпрезидентською формою правління існує тільки колективна відповідальність, однак відсутність у деяких країн індивідуальної політичної відповідальності членів уряду не є суттєвою. Ще з XIX століття уряд визначається як політично єдиний орган, тобто всі члени уряду об'єднуються за приналежністю їх до парламентської більшості та необхідністю виконання спільної програми, а отже, несуть колективну відповідальність за діяльність уряду. Таким чином, висловлення недовіри уряду призводить до відставки всіх його членів. В той же час, притягнення до індивідуальної політичної відповідальності окремих членів уряду, окрім його глави, не означає, що уряд у повному складі має піти у відставку. Альтернатива між відставкою окремого міністра та відставкою уряду, як правило, визначається главою уряду.

Конституції, ухвалені в країнах з парламентською та змішаною формами державного правління, містять інструменти політичної відповідальності уряду перед парламентом або його нижньою палатою, які забезпечують можливість висловлення недовіри уряду або деяким його членам, а також голосування з цього приводу у парламенті (або нижній палаті). У теорії конституціоналізму таке голосування та його результати мають назву вотуму недовіри уряду, що у різних країнах «має документальну форму або резолюції осуду, або резолюції недовіри» (*В. Шаповал*). Як було встановлено раніше, висловлення недовіри главі уряду призводить до відставки всього його складу. Тому ця процедура іноді передбачена лише для глави уряду. Однак деякі конституції передбачають

винесення вотуму недовіри як уряду загалом, так і його голові. Обрання однієї з двох процедур, що по суті передбачають однакові правові наслідки, визначається політичними міркуваннями на даний момент.

Процедури висловлення недовіри уряду або окремим його членам можуть відрізнятися залежно від країни. У більшості країн кількість членів парламенту, які мають право на колективне ініціювання розгляду питання стосовно недовіри уряду, складає від однієї десятої до однієї п'ятої частини від їх загального числа. При цьому у Вірменії та Киргизстані не менше третини депутатів мають право ініціювати розгляд питання про недовіру уряду, а в Грузії – не менше двох п'ятих від загальної кількості парламенту (нижньої палати). Як справедливо зазначає В. Шаповал, це фактично зменшує формальну можливість парламентської опозиції здійснювати політичний тиск на уряд. У Вірменії правом ініціювання цього питання, крім визначеної групи депутатів, наділений президент. У Німеччині бундестаг (фактично нижня палата) має право висловити недовіру канцлеру тільки через обрання його наступника. Президент повинен здійснити відповідні відставки і призначення, враховуючи результати таких виборів. У теорії конституціоналізму такий механізм має назву конструктивного вотуму, «сенса якого у створенні так званої відповідальної опозиції» [54, с.38]. Аналогічні механізми політичної відповідальності уряду також конституційно закріплені і в інших європейських країнах.

За визначенням В. Шаповала, як і в країнах з парламентською формою правління, так і в напівпрезидентських республіках термін дії уряду має прямий зв'язок із строком повноважень парламенту або його нижньої палати.

Відставка глави уряду відбувається за власним бажанням або через наслідки політичної відповідальності уряду в цілому перед парламентом (нижньою палатою). В той же час мотиви для відставки інших членів уряду мають свої відмінності. В залежності від країни їх відставка є результатом або власного бажання, або індивідуальної політичної відповідальності перед парламентом (нижньою палатою), або рішення глави уряду чи рішення президента, ухваленого ним за поданням глави уряду [54, с.29-30].

Зі свого боку, О. Совгіря зазначає, що у науковці використовують різні підходи щодо тлумачення природи відставки уряду. Зокрема, існує думка, що у випадку, коли причиною відставки є невиконання конституційних повноважень або умисне невиконанням урядом визначених законом обов'язків, то йдеться про конституційно-правову відповідальність, якщо ж відставка пов'язана з врегулюванням політичної кризи, перерозподілом владних повноважень, то її слід вважати політичною відповідальністю [45, с.137]. Водночас ситуація з конституційно-правовою відповідальністю обов'язково включає на конкретному етапі участь органу судової влади, спроможного об'єктивно визначити факт вчинення суб'єктом конституційного права конституційного правопорушення, що в перспективі стане (чи може стати) підставою для застосування конституційно-правових санкцій.

Якщо розглядати питання відповідальності уряду України, то згідно ст.113 Конституції України Кабінет Міністрів України, як вищий орган у структурі органів виконавчої влади, несе відповідальність перед главою держави та парламентом, підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України у межах, означених у Конституції України. Отже, функціонування Уряду України полягає у дотриманні Конституції України та законів України, актів Президента України, розв'язуванні проблем державного управління тощо. Система органів виконавчої влади на чолі з Урядом України побудована за вертикальним принципом (нижчі органи та посадові особи підпорядковуються вищим), що сприяє ефективному здійсненню функцій управління та виконання рішень. З огляду на це, Кабінетом Міністрів України здійснюється постійний контроль за дотриманням органами виконавчої влади норм Конституції України та інших законодавчих актів, а також вживаються заходи з усунення недоліків у роботі цих органів.

У ст. 87 Конституції України закріплено, що 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 щодо відповідальності Кабінету Міністрів України з

прийняттям резолюції недовіри Уряду України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Верховна Рада України не може розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів понад один раз протягом чергової сесії, упродовж року після затвердження Програми діяльності Уряду України, а також під час останньої сесії Верховної Ради України.

З огляду на міжнародний досвід, В. Шаповал зазначає, що Венеціанська комісія у своєму висновку щодо Конституції України зазначила, що вимога про те, що лише одна третина конституційного складу Верховної Ради України має право на ініціювання питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів України, «здається надто високою» [54, с.38]

Питання про відповідальність Уряду України має бути розглянуто на пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніше ніж у десятиденний строк після надходження пропозиції. Для розгляду цього питання запрошуються всі члени Кабінету Міністрів України, а також має право бути присутнім Президент України.

У разі висловлення Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України він йде у відставку. У день ухвалення такої резолюції глава Уряду України повинен надати Президенту України заяву про відставку Кабінету Міністрів України.

Дострокове припинення повноважень членів Уряду України (крім Прем'єр-міністра України) визначено у ст. 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де передбачені наступні підстави для звільнення з посади члена Уряду України Верховною Радою України:

- 1) внаслідок поданої ним заяви про відставку;
- 2) за поданням глави Уряду України, але подання щодо Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України вноситься за згодою Президента України;
- 3) за поданням Президента України (стосується Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України);

4) за власним бажанням.

Крім того, ч. 4 ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» також визначає, що у разі смерті члена Кабінету Міністрів України його повноваження припиняються в день його смерті, що засвідчується свідоцтвом про смерть.

В той же час, аналізуючи причини дострокового припинення повноважень членів Уряду, О. Совгира слушно зауважує, що у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» немає визначень понять «відставка», «звільнення» і «дострокове припинення повноважень» [45, с.136]. Отже, є необхідність в їх уточненні на законодавчому рівні.

Розглядаючи питання відповідальності, ряд експертів, зокрема М. Ковалів, М. Гаврильців та М. Бліхар, визначають, що підзвітність та підконтрольність є складовими відповідальності. В той же час вони визнають підзвітність (право на запит, заслуховування або вивчення звіту) вищою формою підконтрольності, в той час як підконтрольність загалом і підзвітність трактуються ними як незалежні по відношенню до відповідальності поняття, «а не як її елементи» [17, с.334].

Відповідальність може бути реалізована не лише через відставку уряду, а і через його звітування перед парламентом. Варто зазначити, що законодавством визначено перелік питань, за якими Кабінет Міністрів звітує перед Верховною Радою. Це «звіт про виконання Державного бюджету України» (ст. 97 Конституції України), а також про стан виконання затверджених державних програм.

У своїй діяльності Прем'єр-міністр України здійснює керівництво діяльністю Кабінету Міністрів України з метою реалізації Програми діяльності Уряду України, затвердженої парламентом. Програма діяльності Кабінету Міністрів України виходить з політичних позицій та програмних завдань, узгоджених коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України. Вона має включати цілі програми, критерії та терміни їх виконання, перелік завдань для досягнення таких цілей, а також іншу інформацію, що надається Кабінетом Міністрів України.

Програму діяльності Уряду України вносить до Верховної Ради України Прем'єр-міністр України протягом місяця з дня формування Кабінету Міністрів України. Він також представляє зазначену Програму на пленарному засіданні Верховної Ради України, під час якого надає відповіді на запитання народних депутатів. Програма є ухваленою, коли за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про затвердження Програми діяльності Уряду України оформлюється постановою Верховної Ради України. В свою чергу, Верховна Рада України може надати Уряду України дозвіл на доопрацювання Програми діяльності. У такому випадку повторний її розгляд парламентом має відбутися не пізніше ніж на п'ятнадцятий день з дня прийняття відповідного рішення. Згідно із п.6 ст.11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України щороку, не пізніше 15 квітня поточного року, надає до Верховної Ради України звіт про стан і підсумки виконання Програми діяльності Уряду України за минулий рік.

Враховуючи зазначене вище, треба зауважити, що для з'ясування правового статусу Кабінету Міністрів України надважливим є «визначення становища уряду у відносинах з Президентом і Верховною Радою України» (*І. Коліушко*).

Кабінет Міністрів України несе відповідальність перед Президентом України, він є підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України у межах, визначених Конституцією України. Зокрема, відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом України є політичною за своєю природою, оскільки полягає у можливості глави держави достроково припинити повноваження як уряду загалом, так і окремих його членів. Право глави держави скасовувати акти Кабінету Міністрів України також є ознакою підконтрольності йому уряду.

Взаємодія між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України обумовлена такими вагомими повноваженнями парламенту, як погодження призначення Прем'єр-міністра України, затвердження Програми діяльності Уряду України, бюджетних рішень тощо. Окрім контрольних повноважень Верховної Ради України стосовно Уряду України, стаття 87 Конституції України

чітко встановлює відповідальність уряду перед Верховною Радою України. Так, ухвалення Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, відповідно до ст. 115 Конституції України, призводить до його відставки.

Таким чином, як наголошує І. Коліушко, «незважаючи на загальну норму статті 113 Конституції України», можна дійти висновку, що відповідальність, підконтрольність та підзвітність встановлюються іншими нормами Конституції України стосовно взаємодії Кабінету Міністрів України як з Президентом України, так і з Верховною Радою України [19, с.20].

В той же час, аналізуючи законодавчо закріплені контрольні функції Верховної Ради України, О. Майданник серед недоліків виділяє неточність визначення обсягів повноважень парламенту та суперечливість законодавчого регулювання щодо здійснення парламентського контролю. Зокрема, вона зауважує, що Конституція України не передбачає права Верховної Ради України на вираження недовіри окремим членам Кабінету Міністрів України [12, с.242]. Разом з тим, слід зазначити, що є нагальна потреба у підвищенні ефективності практичної реалізації контрольних повноважень парламенту України.

Висновки

Дослідження особливостей організації та закономірностей функціонування виконавчої влади за умов змішаної форми державного правління, дозволили зробити такі висновки:

1. Форма державного правління є одним з трьох ключових елементів (разом із державним устроєм і державним режимом), які у поєднанні визначають принципи побудови та функціонування державної влади певної держави або типу держав. Основними способами організації державної влади є монархія і республіка. Монархія - форма правління, яка передбачає, що найвища державна влада зосереджена повністю (у необмеженій абсолютній монархії) або частково (в обмеженій конституційній монархії) в руках однієї особи - спадкоємного монарха. Натомість у республіці верховна влада реалізується її вищими органами, які утворюються народом через вибори.

Головними критеріями визначення республіканської форми правління є особливості взаємодії між парламентом, главою держави та уряду. На основі зазначених критеріїв розрізняють три основні типи республік: президентську, парламентську та змішану (президентсько-парламентську або парламентсько-президентську). Найважливішою ознакою змішаної форми правління є дуалізм, або біцефальність виконавчої влади, яка передбачає існування двох центрів – президента та прем'єр-міністра за відсутності визначення глави держави як суб'єкта виконавчої влади.

2. Концепція конституційного поділу влади стала одним з найважливіших здобутків державного розвитку. Розподіл влади здійснюється через розмежування повноважень та взаємоконтроль, отже збалансованість її функціонування досягається через процеси узгодження та взаємодії різних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової). Завдяки поділу влади держава має змогу діяти у правовий спосіб, що передбачає усунення можливості узурпації влади будь-яким посадовцем або державним органом.

З моменту виникнення за часів античності і дотепер ідеї поділу влади зазнавали значних змін відповідно до особливостей діяльності державних органів влади певної країни у різний проміжок часу. Так, у новітній історії України принцип поділу влади вперше чітко був зазначений у Декларації про державний суверенітет України. У подальшому він знайшов своє відображення у Конституційному договорі між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Тоді фактично було запроваджено президентську форму правління в Україні.

У прийнятій 28.06.1996 Конституції України принцип поділу влади був закріплений у ст. 6. Варто зауважити, що у першій редакції Конституції України форма правління була визначена як президентсько-парламентська республіка. У подальшому Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 № 2222-IV було здійснено перехід до парламентсько-президентської республіки. Згодом Конституційний суд України 30.09.2010 ухвалив рішення N 20-рп/2010, яке повернуло Україні президентсько-парламентську форму правління. І, нарешті, 21.02.2014 Верховною Радою України було прийнято Закон України № 742-VII, який відновлював дію окремих положень Конституції України, внаслідок чого Україна знову стала і дотепер є парламентсько-президентською республікою.

3. Залежно від різних моделей республіканської форми правління розподіл повноважень у виконавчій владі має істотні відмінності. Так, президентська республіка передбачає, що виконавча влада належить насамперед главі держави, натомість за умов парламентської республіки вищим органом виконавчої влади визначено уряд. Головною характеристикою змішаної форми правління, яка поєднує в собі характерні риси парламентської та президентської республік, є дуалізм виконавчої влади. Змішані республіки можуть бути президентсько-парламентськими або парламентсько-президентськими. Головним критерієм їх

розмежування є співвідношення між обсягами повноважень президента і парламенту стосовно порядку утворення уряду та впливу на нього.

Україна є парламентсько-президентською республікою, про що свідчить внесення Президентом України до Верховної Ради України кандидатури Прем'єр-міністра України не за власною ініціативою, а за пропозицією коаліції депутатських фракцій або депутатської фракції, до складу якої входить більшість від конституційного складу парламенту. Президент України самостійно вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, а Верховна Рада України ухвалює рішення щодо їх призначення. Усі інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Крім того, Президент України не має права на скасування актів уряду, а у разі їх невідповідності Конституції України може лише зупинити їх дію з одночасним зверненням до Конституційного Суду України.

4. Виконавча влада є однією з центральних ланок державної влади. Її основними характеристиками є спрямованість на виконання законів та інших нормативно-правових актів, встановлених конституцією держави, універсальний характер повноважень, функціонування за принципом вертикального підпорядкування та безперервність діяльності. Вищим органом виконавчої влади у більшості країн з напівпрезидентською формою правління визначено уряд.

В Україні діє трирівнева система органів виконавчої влади, яка складається з Кабінету Міністрів України - вищого органу виконавчої влади, центрального рівня (це міністерства та інші центральні органи: служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом) та місцевого рівня, на якому діють органи виконавчої влади загальної компетенції (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації) та органи спеціальної компетенції - територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які підпорядковуються відповідному центральному органу виконавчої влади.

5. Головною діючою особою уряду є його керівник. Водночас, у деяких країнах зі змішаною формою правління через зазначений вище дуалізм виконавчої влади роль центру розподілена між главою уряду та президентом. У такому випадку основні повноваження можуть концентруватись або у глави держави, або у прем'єр-міністра. В Україні статус глави Уряду, процедура призначення та основні функціональні повноваження визначені Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Так, відповідно до ст.114 Конституції України Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. До основних його повноважень належать здійснення керівництва діяльністю Кабінету Міністрів України та забезпечення виконання схваленої Верховною Радою України Програми діяльності Уряду.

6. Розвиток напівпрезидентської форми правління зумовлює адаптацію окремих її характеристик до специфіки кожної країни. За будь-якої форми правління діяльність глави держави поєднується з виконавчою владою, хоча ступінь цього поєднання різний і залежить від особливостей кожної з них. Так, у деяких країнах конституційно закріплена пряма участь президента у роботі уряду, в інших – його повноваження у сфері виконавчої влади є значно меншими. Водночас можна погодитися із висновками науковців, що однією з головних особливостей змішаної республіки є конституційне закріплення повноважень президента як арбітра або координатора щодо певних сфер державного управління.

Змішана форма правління характеризується тим, що співвідношення між владою уряду і владою глави держави часто залежить від політичної позиції парламентської більшості. Якщо за умов президентської республіки глава держави має в своєму розпорядженні достатньо важелів для виконання своїх передвиборчих заяв, то в змішаній республіці він змушений співпрацювати із парламентом. Така взаємодія іноді може перерости у справжнє протистояння.

Отже, слід зазначити, що змішана форма правління має свої ризики через фактичне існування двох владних вертикалей – президентської та

парламентської, які за умов неоднорідності суспільства можуть вступати у конфронтацію. Разом з тим, не існує ідеальної моделі, кожна форма державного правління має свої плюси та мінуси. І слід погодитись з позицією експертів, які вважають, що зараз парламентсько-президентська форма правління в Україні не потребує радикальних змін. Натомість є необхідність покращення організації виконавчої влади на всіх рівнях, що передбачає удосконалення законодавства, забезпечення дієвого контролю за виконанням органами влади своїх функцій, підвищення правової обізнаності громадян.

7. Інститут політичної відповідальності уряду є важливим для ефективної роботи виконавчої влади. Політична відповідальність уряду перед парламентом може бути колективною або індивідуальною. Наслідком колективної відповідальності є відставка всього уряду за рішенням парламенту, тоді як наслідком індивідуальної відповідальності є відставка окремих його членів. Слід зазначити, що у більшості країн із змішаною формою правління існує лише колективна відповідальність, оскільки уряд вважається політично єдиним органом.

Кабінет Міністрів України, як вищий орган виконавчої влади, є відповідальним перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольним та підзвітним Верховній Раді України у межах, встановлених Конституцією України. Система органів виконавчої влади на чолі з Урядом України має вертикальну структуру (нижчі органи та посадові особи підпорядковуються вищим), що сприяє ефективному здійсненню управлінських функцій та виконанню прийнятих рішень.

Одним із дієвих інструментів відповідальності Кабінету Міністрів України є розробка програми діяльності Уряду України та схвалення її Верховною Радою України. Конституція України і Закон України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає звітування Уряду України щодо виконання Державного бюджету України та загальнодержавних програм.

Крім того, з метою інформування про діяльність уряду, у парламентах деяких держав, в тому числі і в Україні, існує так звана «година запитань до

уряду». До механізмів контролю за діяльністю уряду та інших органів виконавчої влади відноситься також депутатський запит.

Водночас, погоджуюсь з думкою науковців, що з огляду на євроінтеграційні прагнення України існує необхідність посилення контролю за діяльністю уряду. З цією метою необхідно запровадити інститут інтерпеляції, який успішно працює у багатьох європейських країнах.

На противагу депутатським запитам, інтерпеляція спричиняє обговорення проблеми, щодо її предмета, яке передбачає необхідність підготовки відповідного звіту уряду чи одного з його членів. Результатом інтерпеляції може бути висловлення вотуму довіри або недовіри уряду.

Відповідний законопроект знаходився на розгляді у Верховній Раді, але був повернутий на доопрацювання. Застосування інтерпеляції сприятиме удосконаленню процедури висловлення недовіри уряду, а також покращенню взаємодії між законодавчою і виконавчою гілками влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 14.11.2024).
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 14.11.2024).
3. Конституційний договір від 08.06.1995 № 1к/95-ВР 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 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр> (дата звернення: 14.11.2024).
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 14.11.2024).
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 14.11.2024).
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 14.11.2024).
7. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 14.11.2024).
8. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 14.11.2024).
9. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 (зі змінами). URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF> (дата звернення: 14.11.2024).

10. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 14.11.2024).

11. Алмаші І.М., Алмаші М.М., Берназюк І.М. та ін. Конституційне право України: Підручник. 11-е видання: (присвячене 30-ій річниці заснування юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет») перероблене та доповнене. Ужгород : РІК-У, 2023. 536 с.

12. Актуальні проблеми сучасного конституційного права України : збірник наукових праць / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; відп. ред. Ю. С. Шемшученко, О. В. Батанов. Київ : Юридична думка, 2014. 456 с.

13. Гончаренко В. Декларація про державний суверенітет України (1990 р.) та її роль в історії творення незалежної Української / В. Гончаренко. Вісник Академії правових наук України. 2010. № 2. С. 85-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2010_2_9 (дата звернення: 14.11.2024).

14. Демків Р. Конституційне право України: курс лекцій. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 332 с.

15. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

16. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

17. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Бліхар М. М. Конституційне право України: навч. посіб. Львів: Ліга-прес, 2014. 402 с.

18. Козинець О., Пророченко В. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. *Підприємництво, господарство і*

право. 2020. № 1. С. 165–169. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/31.pdf> (дата звернення: 14.11.2024).

19. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. Київ: Факт, 2002. 260 с.

20. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с.

21. Конституційні засади сучасного державотворення : навч. посіб. у питаннях і відповідях / Т.Е. Кагановська, Е.І. Григоренко, Я.О. Григоренко, О.С. Передерій; заг.ред. Т.Е. Кагановської. Харків : Право, 2017. 304 с.

22. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала)/ В.М. Шаповал. Київ: Москаленко О.М., 2018. 56 с.

23. Конституційне право : підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ [О. С. Бакумов, Л. Д. Варунц, Т. І. Гудзь та ін.] / за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.

24. Конституційно-правові проблеми виконавчої влади : навч.-метод. посібник / Д. С. Терлецький, О. В. Олькіна, Ю. Д. Батан та ін. ; за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса, 2020. 161 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12417> DOI 10.32837/11300.12417 (дата звернення: 14.11.2024).

25. Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. К.: Ваіте, 2021. 528 с.

26. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2021. 592 с.

27. Конституційне право : навч. посібник / Д. Терлецький, М. Афанасьєва, Ю. Батан [та ін.] ; за заг. ред. Д. Терлецького ; НУ «Одес. юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 584 с.

28. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 8. С. 115-119.

29. Литвин В. Особливості та наслідки поділу і дуалізму виконавчої влади в рамках різних видів напівпрезиденталізму. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 4. С. 94-112. URL: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2018.3> (дата звернення: 14.11.2024).
30. Майданник О. О. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Алерта, 2011. 380 с.
31. Мала енциклопедія конституційного права / За заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. Київ: Кондор-Видавництво, 2012. 470 с.
32. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
33. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навчальний посібник / М.І. Ославський. Київ : Знання, 2009. 216 с.
34. Остапенко О. Г. Конституційне право України [Електронний ресурс] : навч. посіб. / О. Г. Остапенко, В. В. Сергієнко; Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця. [Електронний ресурс] Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2020. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/handle/123456789/25176> (дата звернення: 14.11.2024).
35. Петришин О., Серьогіна С. Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики. *Право України*. 2009. № 10. С. 57–60.
36. Питання дискреційних повноважень у функціонуванні органів публічної влади: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 20 травня 2021 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, ВГО «Асоціація українських правників». Київ: «Видавництво Людмила», 2021. 281 с.
37. Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Випуск 34. Київ, 2023. 892 с.
38. Розказов А.Г. Право в публічному управлінні: навч. посіб. Старобільськ : Держ. закл. «Луган. нац. ун-т імені Тараса Шевченка», 2018. 146 с.
39. Савчин М.В. Конституційне право України : підручник. Київ: Правова єдність, 2009. 1008 с.

40. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с.
41. Селіванов А.О. Реалії конституційного права України. Київ : Логос, 2015.
42. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: Монографія. Харків : Право, 2011. 768 с.
43. Серьогіна С. Особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних моделей республіканської форми правління. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. № 27. С. 3–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2014_27_3 (дата звернення: 14.11.2024).
44. Совгиря О. Функції уряду як елемент його компетенції та конституційно-правового статусу. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2011. № 2. С. 316-322. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_2_37 (дата звернення: 14.11.2024).
45. Совгиря О. В. Припинення повноважень уряду в Україні: теоретичні та практичні аспекти. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. № 1. С. 131-140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/kpac_2016_1_17 (дата звернення: 14.11.2024).
46. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2020. 556 с.
47. Стеценко С.Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011, №2. С. 67-72.
48. Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару (23 червня 2017 р.) / упор. М. В. Ковалів. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 317 с.
49. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
50. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

51. Теорія держави і права : підручник / [О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін.] ; за заг. ред. О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.
52. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 268 с.
53. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Салком; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
54. Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспект). Київ: Москаленко О. М., 2016. 82 с.
55. Шаповал В. М. Основи конституціоналізму (нариси з історії, теорії і практики): [До 25-річчя Конституції України] / Центр політико-правових реформ. Київ : Мишалов Д. В., 2021. 116 с.
56. Якимович Я. Конституційне право України: курс лекцій. Ужгород, 2022. 129 с.