

- прав человека и борьбы с преступностью. Сборник международных документов. М., 1989. – С. 102.
5. Пасенюк О. Реформування адміністративного права – важливий напрям правової політики / О. Пасенюк // Право України. – 1998. – № 7. – С.3–6.
6. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №4. – Ст. 20.
7. Проект концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ 10.11.2014 // Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>
8. Пушкіна О. В. Органи державної влади в Україні і захист прав людини: органи внутрішніх справ / О. В. Пушкіна // Бюлетень Міністерства юстиції України № 6 (44). – 2005. – С. 5–15.
9. Римаренко Ю. І. Повернення довіри населення до міліції / Ю. І. Римаренко // Бюлетень Міністерства юстиції України № 5 (43). – 2005. – С. 83–96.
10. Confident Communities in a Secure Britain. The Home Office Plan 2004 – 2008 // Public Service Home Office, 2004. – 131 с.
11. Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen: Kommentar. – German. – 2011. – 1027 с.

УДК 342.97 : 342.1

Осауленко С.В.,

професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА ФОРМУВАННЯ ПЕРСОНАЛЬНОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ УРЯДІВ)

Стаття присвячена розгляду впливу політичних партій на формування персонального складу органів державної влади. Дослідження проведено на прикладі Кабінету Міністрів України. Незважаючи на те, що Закон України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України» не закладає основи цього процесу, та навіть не згадує про політичні партії, відповідні норми у чинному законодавстві встановлено. У статті їх проаналізовано на підставі зарубіжного досвіду, та сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення нормативної регламентації участі політичних партій у формуванні персонального складу вищого органу виконавчої влади в Україні – Кабінету Міністрів.

Ключові слова: свобода асоціацій, політична партія, партійна система, уряд, Кабінет Міністрів України.

Статья посвящена рассмотрению влияния политических партий на персональный состав органов государственной власти. Исследование проведено на примере Кабинета Министров Украины. Несмотря на то, что Закон Украины от 27 февраля 2014 г. «Про Кабинет Министров Украины» не закладывает основы этого процесса, и даже не упоминает о политических партиях, соответствующие нормы содержатся в действующем законодательстве. В статье они проанализированы на основании зарубежного опыта, а также сформулировано ряд предложений об усовершенствовании нормативной регламентации участия политических партий в формировании персонального состава высшего органа исполнительной власти в Украине – Кабинета Министров.

Ключевые слова: свобода ассоциаций, политическая партия, партийная система, правительство, Кабинет Министров Украины.

The article is dedicated to the analysis of the political parties' influence to the appointment of the state officials. The research is based on the example of the Cabinet of Ministers of Ukraine – the Government of Ukraine. It is interesting, that the Law of Ukraine "On Cabinet of Ministers of Ukraine" (February 27, 2014) doesn't mention the political parties at all. But the Constitution, other Laws of Ukraine and other acts have the relevant legal norms. The article covers both the Ukrainian and the foreign experience in this field. The author formulates the proposals how to regulate the political parties' influence to the appointment of the government officials in Ukraine.

Keywords: freedom of associations, political party, political system, government, Cabinet of Ministers of Ukraine.

Актуальність проблематики. Важливість реалізації прав і свобод людини у демократичній державі є важливою, пріоритетною. З цієї точки зору особлива увага приділяється реалізації прав першого покоління – особистих та політичних прав.

Одним з найважливіших політичних прав є право на об'єднання у політичні партії. Але, механізм реалізації цього права включає не тільки можливість вільно, без обмежень та перешкод створювати та легалізовувати політичні партії. Нагальним є й питання можливостей, які політичні партії мають після своєї легалізації – у першу чергу, можливостей участі у формуванні органів публічної влади.

Як правило, політичні партії дуже активно беруть участь у виборах Верховної Ради України, Президента України, у місцевих виборах. Однак, цим їхній вплив на кадровий склад органів публічної влади не обмежується. Політичні партії відіграють важливу роль і при формуванні інших органів публічної влади, особливо органів такого її різновиду, як органів державної влади.

Участь політичних партій у виборчому процесі в Україні детально регламентується законами України та підзаконними актами. Але, їхня участь у формуванні тих органів державної влади, які формуються не за допомогою прямих виборів, на яких голосує населення, врегульована дуже фрагментарно. У зв'язку з цим, важливим науковим завданням є аналіз впливу політичних партій на формування персонального складу органів державної влади. У статті дослідження проводиться на прикладі Уряду України та зарубіжних країн.

У зв'язку з тим, що наразі ведеться розробка тексту нової Конституції України, актуальність дослідження відповідних проблем є надзвичайно високою.

Ступінь наукової розробки. Загальні питання, пов'язані з дослідженням впливу політичних партій на формування персонального складу органів державної влади, розглядали у своїх працях такі відомі вчені, як С.Головатий, В.Кафарський, Д.Ковриженко, В.Лемак, А.Мішин, інші. Однак враховуючи нещодавні зміни у тексті Конституції України 1996 р., доцільно підкреслити, що їхні праці базуються на вже застарілому законодавчому підґрунті.

Метою статті є дослідження впливу політичних партій на формування персонального складу органів державної влади. Дослідження проведено на прикладі Кабінету Міністрів України.

Виклад матеріалу. Кабінет Міністрів України – це орган, який очолює виконавчу гілку влади у державі, Уряд України. Наразі Кабінет Міністрів України проводить свою діяльність з урахуванням норм Конституції України 1996 р. зі змінами та доповненнями [1], а також Закону України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України», також зі змінами та доповненнями [2].

Закону України від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» передбачає, що «політична партія - це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах» [3]. Цікаво, що у тексті Закону України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України» взагалі не використовується поняття «політична партія». Тим не менш, тісний зв'язок між формуванням кадрового складу Уряду України та політичними партіями існує.

Непрямою вказівкою на це у тексті Закону України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України» є: те, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України; посади членів Кабінету Міністрів

України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [2].

Закон України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України» не надає визначення поняттю «політична посада». Не міститься воно й у Законі України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу», і у такому, що набуде чинності з 1 січня 2015 р. Закон України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу».

Незважаючи на нормативну невизначеність, політична посада має безпосереднє відношення до політичних партій, а точніше – до їхнього впливу на призначення особи на таку посаду.

З точки зору мети статті, привертає увагу стаття В. Кафарського щодо правових засад функціонування Кабінету Міністрів України за такої форми державного правління, що характеризується наявністю парламентського та президентського важелів впливу на Уряд. Якщо в умовах президентсько-парламентської форми правління Уряд фактично підпорядковувався Президенту України, то за політичної реформи встановлена посилена відповідальність Уряду саме перед парламентською більшістю. «За нової форми правління, – зазначає В. Кафарський, – Кабінет Міністрів України постає як продукт волі політичних партій» [4, с. 8-13]. Значним недоліком формування Уряду є система його подвійного підпорядкування відповідно до кадрових призначень.

Існуючий наразі порядок формування складу Кабінету Міністрів України активізував дослідження зв'язків політичних партій з Урядом та перспектив такої практики в Україні. Крім того, «нового життя» набувають дослідження, опубліковані на початку 2000-х рр. Ще одним з них є праця В.Кафарського «Політичні партії і уряд: проблеми правової регламентації в умовах політичної реформи» [5, с. 11-15]. У ній В. Кафарський звертає увагу на те, що в парламентських державах і багатьох державах зі змішаною формою правління політичні партії відіграють вирішальну роль у формуванні Уряду, його відносинах із главою держави і парламентом. У президентських республіках і в ряді держав зі змішаною формою правління політичні партії або взагалі не беруть участі у процедурі формування Уряду і контролю за ним, або їх участь є обмеженою. В Україні зв'язки політичних партій з Урядом до політичної реформи були відсутніми, в сучасних умовах партійна дисципліна членів Уряду може стати на перешкоді його самостійності в реалізації своїх повноважень.

Відповідно до положень ст.ст. 85, 106, 114 Конституції України 1996 р. український уряд формувався так: глава Уряду – Прем'єр-міністр України призначався Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України, а персональний склад Кабінету Міністрів України призначався главою держави за поданням Прем'єр-міністра України. За цією процедурою здійснювалося призначення керівників центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Президент мав ключову роль у формуванні персонального складу органів виконавчої влади, які йому фактично були підпорядковані. Слід зазначити суттєву рису: Президент вносив кандидатуру Прем'єр-міністра для затвердження парламентом із будь-яких політичних сил, незалежно від парламентських виборів. Щодо посади Прем'єр-міністра, то слід сказати, що за п. 9 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент мав змогу самовільно припинити повноваження глави уряду, що свідчило про відсутність збалансування кадрових повноважень

Президента, Прем'єр-міністр мав як призначатися, так і звільнятися за згодою парламенту.

Кабінет Міністрів ніс відповідальність перед Президентом. Ця відповідальність мала політичний характер і зводилась до можливостей глави держави на власний розсуд припиняти повноваження членів уряду, не узгоджуючи їх звільнення з посад з Верховною Радою чи Прем'єр-Міністром. Про стан підконтрольності уряду Президентові свідчать і його повноваження (п. 16 ч. 1 ст. 106 Конституції) скасовувати акти Кабінету Міністрів і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (Ради національної безпеки і оборони України), рішення якої Президент вводив у дію своїми указами.

Конституція України 1996 р. у ст. 87 встановила порядок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України. Відповідно до неї «Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України» [1]. З точки зору досвіду зарубіжних країн, зазначена норма є достатньо дієвою і застосовується в діяльності законодавчого органу, хоча це повноваження обмежене рядом умов і застережень (питання про відставку Уряду не може розглядатися законодавчим органом більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми його діяльності).

Конституція України 1996 р. не передбачала участі Верховної Ради України у формуванні Уряду. На думку експертів лабораторії законодавчих ініціатив, парламент міг впливати на персональний склад Кабінету Міністрів України через затвердження чи не затвердження його програми діяльності [6], але цими можливостями законодавчий орган не користувався.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що Конституція України 1996 р. у першій редакції юридично закріплювала розподіл реалізації державної влади в Україні. Конституційні положення свідчили про дуалізм або двоцентровість виконавчої влади з існуючою практикою втручання в діяльність її органів Президента України, який мав ключові повноваження щодо організації Уряду та звільнення членів Кабінету Міністрів України з посади на власний розсуд, утворення та ліквідації міністерств. За надзвичайно великих можливостей впливу на Уряд, Президент України не ніс політичної відповідальності за його діяльність. Конституція України не закріплювала самостійних владних повноважень Прем'єр-міністра України. «Слабкість» політичного статусу Прем'єр-міністра України була пов'язана з відсутністю у нього кадрових можливостей у сфері виконавчої влади, непідпорядкованістю Прем'єр-міністру України частини важливих органів виконавчої влади.

Наразі Президент України отримав значні кадрові повноваження щодо формування Уряду. Окремі з них глава держави мав здійснювати самостійно, окремі за погодженням з Верховною Радою України. Основною метою політичної реформи став перерозподіл повноважень між Главою держави, парламентом та Кабінетом Міністрів України і перехід України від президентсько-парламентської республіки до принципово нової політичної системи – парламентсько-президентської шляхом підвищення ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні виконавчої влади, посилення

впливу парламенту на формування та діяльність Кабінету Міністрів України за рахунок обмеження відповідних прав глави держави тощо.

Позитивним наслідком зазначених змін є руйнація монопольного становища Президента України у вирішенні кадрових питань в системі виконавчої влади. Таких повноважень, які мав Президент України з кадрових призначень Кабінету Міністрів України, не існує в інших країнах з подібною формою правління [7]. Загальноприйнятою у світі довгий час вважалася процедура формування Уряду, що склалася у Великій Британії. За нею глава держави призначає Прем'єр-міністра і за пропозицією останнього – інших членів Уряду. Вважалось, що Уряд у парламентських країнах має більш сильні позиції, ніж у президентських республіках, оскільки складається із лідерів правлячої партії. Саме та партія, яка перемогла на виборах і отримує більшість у парламенті (нижній палаті), формує Уряд. Такий Уряд, одночасно є керівництвом партії, має можливість контролювати й направляти діяльність парламенту, тому що парламентська більшість пов'язана партійною дисципліною. Уряд, з одного боку, може діяти цілком самостійно, з іншого – неузгодженість його діяльності з нижньою палатою може обумовити парламентську обструкцію. В європейських країнах Прем'єр-міністри отримують все більше кадрових повноважень. Так, у Польщі внаслідок проведення адміністративної реформи, відбулося посилення ролі глави Уряду, який за допомогою закордонних та конституційних поправок отримав можливість обирати міністрів, визначати природу та кількість міністерських портфелів тощо [8].

На противагу можна навести досвід США щодо формування Уряду. У президентських республіках застосовується позапарламентський спосіб формування Уряду (повноваження глави держави і глави кабінету поєднуються в руках Президента, посада Прем'єр-міністра відсутня). Президент США хоча й передає до Сенату кандидатури Державного секретаря та інших керівників органів виконавчої влади, а також членів Кабінету Президента для одержання «поради і згоди», але це призначення фактично є його особистою прерогативою. Крім того, в юридичній літературі зазначається, що добір міністрів є ключовим рішенням для американського Президента, оскільки кабінет становить найвизначнішу складову частину президентської команди. До кандидатів на посаду міністра висувуються вимоги здатності до адміністрування, особистої відданості Президенту, вірності політичній партії, ідеологічної сумісності, прийнятності для Конгресу, географічного представництва [9].

Позапарламентський спосіб формування Уряду застосовується і в країнах, які мають змішану форму правління, наприклад, у Франції. За Конституцією 1958 року Президент Республіки призначає Прем'єр-міністра. За його пропозицією Президент призначає інших членів Уряду [10, с. 210-211].

Слід розглянути зміни щодо припинення повноважень Кабінету Міністрів України – поточна редакція Конституції містить норму про складання Кабінетом Міністрів України своїх повноважень перед новообраною Верховною Радою України.

У конституційному досвіді зарубіжних країн така практика є відсутньою. За загальним правилом глава Уряду складає свої повноваження перед главою держави.

Доцільно звернути увагу на встановлену співвіднесеність строку повноважень Кабінету Міністрів України зі строком повноважень Верховної Ради України: Кабінет Міністрів України утворюється на термін, який не може перевищувати строк

повноважень Верховної Ради України. Функціонування та діяльність Кабінету Міністрів України тісно пов'язана із тим органом, який його призначив.

Складення своїх повноважень Кабінетом Міністрів України перед новообраною Верховною Радою України є можливим лише після дотримання чітко визначеної конституційної процедури. На пленарному засіданні Прем'єр-міністр України заявляє про складення повноважень Кабінету Міністрів України і Верховна Рада України, приймаючи з цього питання відповідне рішення, одноразово приймає інше рішення про продовження виконання Кабінетом Міністрів України своїх повноважень до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України. С. Головатий зазначає, що такий порядок припинення Кабінетом Міністрів України своїх повноважень забезпечує безперервність, стабільність діяльності вищих державних органів [11].

Висновки. Стаття присвячена розгляду впливу політичних партій на формування персонального складу органів державної влади. Дослідження проведено на прикладі Кабінету Міністрів України. Незважаючи на те, що Закон України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України» не закладає основи цього процесу, та навіть не згадує про політичні партії, відповідні норми у чинному законодавстві встановлено. У статті їх проаналізовано на підставі зарубіжного досвіду, та сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення нормативної регламентації участі політичних партій у формуванні персонального складу вищого органу виконавчої влади в Україні – Кабінету Міністрів.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у формулюванні конкретних змін та доповнень до текстів Конституції України та законів України, що мають відношення до формування персонального складу Кабінету Міністрів України, у т.ч. за участю політичних партій.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закону України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 13. – Ст. 222.
3. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 45. – Ст. 397.
4. Кафарський В. Правові засади функціонування Кабінету Міністрів України / В. Кафарський // Право України. – 2006. – № 6. – С. 8–13.
5. Кафарський В. Політичні партії і уряд: проблеми правової регламентації в умовах політичної реформи / В. Кафарський // Право України. – 2006. – № 4. – С. 11–15.
6. Ковриженко Д. Конституційна реформа не досягла своїх цілей / Д. Ковриженко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/>
7. Лемак В. Хто в домі хазяїн? Про „слабкого” Президента і «сильний» уряд в українській моделі влади / В. Лемак // Дзеркало тижня. – 2007. – 13 – 19 січня.
8. Котляр Д. Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу / Д. Котляр // ”Часопис Парламент”. – 2001. – № 6.
9. Квотерлі К. Виконавче управління Президента: апарат Білого дому / К.Квотерлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analitik>
10. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – 10-е изд., перераб. и доп. / Мишин А.А. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2003. – 267 с.
11. Головатий С. Юридичний висновок Міністерства юстиції щодо порядку складання повноважень Кабінетом Міністрів перед новообраною Верховною Радою України / С.Головатий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://publish/printable/>