

Уряд — ядро виконавчої влади

У теорії політичної науки склалася думка, що завданням політичної ланки виконавчої влади є стратегічне керування у самих різноманітних сферах суспільного життя — від економіки до оборони, від культури, освіти і науки до зовнішньої політики. Центром виконавчої влади, де концентруються важелі політичного впливу на здійснення управління цими секторами суспільного життя у парламентських і деяких змішаних системах, виступає кабінет міністрів або уряд.

Кабінет міністрів — це вищий орган в системі виконавчої влади, склад якого формується залежно від форми державного правління: він може формуватися як на однопартійній, так і коаліційній основі, відігравати більш або менш самостійну роль у державі. У парламентських республіках кабінет міністрів очолює прем'єр-міністр — вища посадова особа в системі виконавчої влади. В залежності від характеру і типу політичної системи цей інститут влади може виконувати різну роль — від головного органу, який виробляє політичну стратегію розвитку країни, до суто дорадчих функцій.

До найважливіших функцій виконавчої влади, як правило, належать такі: вироблення політичної стратегії розвитку країни на поточний момент і віддалену перспективу; контроль за реалізацією державної політики у різних сферах суспільного життя; управління державною службою; прийняття рішень та організація дій у надзвичайних ситуаціях; функції церемоніального характеру.

Що стосується першої функції, то вона конкретизується у розробці довгострокових програм та проектів, підкріплених законодавчими нормами, які у такий спосіб можуть набувати форму законів. Відносно функції контролю, то вона є ключовою в діяльності виконавчої влади незалежно від форми правління. Адже суспільство покладає надії саме на виконавчу владу, вимагаючи від неї підтвердження кредиту довіри, наданого під час виборів. Одною з форм такого контролю є законодавчі ініціативи та інші нормативні акти, які належать виконавчій владі.

Одною з переваг виконавчої влади порівняно із законодавчою є її здатність оперативно реагувати на кризові ситуації, що виникають. Цю властивість виконавчої влади інколи використовують і в обставинах гострої соціальної напруги чи глибокого політичного конфлікту. Маючи можливість і право на введення надзвичайного стану, виконавча влада у різних країнах неодноразово використовувала її з метою приборкання опозиції.

Як відомо, нинішня вітчизняна політична система після запровадження політичної реформи стала напівпрезидентською, або змішаною, але перш ніж перейти до аналізу її характерних ознак та особливостей, є необхідність конкретніше розглянути статус виконавчої влади у класичних системах парламентської та президентської республік.

Статистика показує, що на чолі сучасних держав з парламентськи-

ми формами правління стоять керівники виконавчої влади — прем'єр-міністри. Ключовим моментом даної ситуації виступає те, що джерело виконавчої влади тут знаходиться в середовищі законодавчої, тобто є похідною від домінуючої у парламенті партії чи коаліції. Роль глави держави, що передбачена у деяких конституціях парламентської форми правління, як було зазначено, носить суто церемоніальний характер. Лідер партії, що перемогла на парламентських виборах, стає прем'єр-міністром, за поданням якого формується кабінет.

Парламентським системам притаманна зовсім інша модель виконавчої влади, аніж президентським. За парламентської форми прем'єр-міністрам доводиться керувати за допомогою законодавчого органу, тоді як президенти більш автономні у своїх діях щодо законодавчих зборів. На відміну від президента, прем'єр-міністр змушений більше рахуватися з колегіальними методами управління, що знаходить свій прояв і у підвищеному статусі кабінету міністрів. Хоча в останні десятиліття у багатьох країнах помітною є тенденція до вирівнювання статусів прем'єр-міністра у парламентських і президента у президентських республіках. Перші намагаються бути більш вільними у своїх діях, не завжди озираючись на парламентську коаліцію.

Статус прем'єр-міністра зумовлюється також національними традиціями функціонування даного інституту, особливостями політичної системи країни. Так, наприклад, у Великій Британії прем'єр-міністр — це перша особа кабінету міністрів, чим обумовлюється тактика його поведінки як «командного гравця». Натомість у Німеччині канцлер за конституцією наділений правом визначати загальний напрямок урядової політики, але при цьому кожний міністр у підпорядкованому відомстві також має достатньо ступенів свободи для маневру.

Політична природа інституту прем'єр-міністра пов'язана з розвитком парламентаризму, коли вирішальну роль у його формуванні почали відігравати партії. Ось чому, на думку фахівців, цей інститут є продуктом історичного розвитку політичних партій та парламентаризму як форми правління. Проте він не є пасивним продуктом парламентської більшості. Специфіка парламентської форми правління така, що особа, яка здобула посаду прем'єр-міністра, одержує можливість контролювати законодавчий орган влади. Обсяг його повноважень значною мірою залежить від ступеня партійної єдності і дисципліни, міцності парламентських позицій його партії, наприклад, керує вона одноосібно чи в коаліції з іншими партіями, меж впливу парламенту на політичні процеси та управління країною тощо. Брак партійної єдності, слабкість парламентських коаліцій має своїм наслідком досить часті зміни як прем'єр-міністрів, так і усього кабінету за парламентської системи.

Відзначаючи як тенденцію посилення статусу прем'єр-міністра в системі виконавчої влади, політологи пояснюють це тими функціями і повноваженнями, якими володіє цей посадовець. Серед них такі, як

здійснення патронатних функцій під час призначення на посади та звільняти з посад міністрів, право підвищувати чи понижувати на посаді працівників вищої ланки виконавчої влади тощо. Як керівник кабінету, прем'єр безпосередньо впливає на формування урядових комісій і комітетів, які справляють відчутний вплив на ухвалення урядових рішень. Особливий статус прем'єр-міністра серед членів кабінету зумовлюється і тим, що він, як правило, звітує перед законодавчими зборами, бере участь у парламентських дебатах, виступає лідером політичної сили, яка становить парламентську більшість. Очолюючи адміністративний апарат влади, прем'єр-міністр, по суті, очолює всю державну машину управління. Нарешті, маючи прямий доступ до ЗМІ, він безпосередньо спілкується з народом, впливає на настрої і поведінку виборців. Значною мірою статус прем'єр-міністра залежить від його особистої харизми, яка дає йому можливість досить вільно маневрувати у коридорі тих повноважень, що визначені конституцією чи іншими нормативними актами. Зокрема, так було у випадку з прем'єр-міністром від консервативної партії Великої Британії Маргарет Тетчер, якій вдалося перетворити кабінет міністрів із органу ухвалення колегіальних рішень майже на дорадчий орган з обмеженими функціями при ухваленні та реалізації політичних рішень. Це дало підстави деяким фахівцям говорити про уряд М.Тетчер як про своєрідне «британське президентство». Певною мірою ця тенденція була успадкована і продовжена лейбористом Тоні Блером.

На думку Е.Хейвуда, у деяких країнах прем'єр-міністри у своїй діяльності останнім часом виявляють ознаки, традиційно характерні для інституту президентства, а саме дистанціювання від власних партій і кабінетів, самостійне позиціювання в ідеологічних і політичних дискусіях; популістські нахили безпосередньо апелювати до народу; персоналізація виборчої кампанії, яка збігається з домінуючими сьогодні у ЗМІ тенденціями загострювати увагу не стільки на проблемах, скільки на особистостях, котра виступає своєрідним «брендом» партії чи уряду; можливість розглядати джерело своєї влади не в партії, а в електораті, а щодо партії — претендувати на роль уособлення «партійної совісті»; використання особистих радників на протигагу кабінетові міністрів і вищій ланці бюрократії⁸⁷.

Звичайно, прем'єр-міністри, чия посада гарантована підтримкою парламентської більшості, теоретично можуть володіти обсягом повноважень, який дорівнює, а то й перевищує владні ресурси президентів у президентських чи напівпрезидентських республіках. Але й ця влада далеко не безмежна. Особливо, якщо прем'єра обрано на коаліційній основі, тоді ці повноваження тісно корелюються зі складом парламентської коаліції, у відповідності з якою і формується уряд. За таких обставин прем'єр не може самостійно вирішувати кадрові питання, оскільки ця сфера стає предметом міжфракційних домовленостей і в залежності від ваги та ролі фракції вона одержує квоти на призначення, з якими

має рахуватися і прем'єр-міністр. Одна з політологічних аксіом звучить так: прем'єр-міністр має таку владу, яку йому дозволяє мати кабінет міністрів, його партія та політичні обставини, що склалися.

Поряд із посадою прем'єр-міністра у виконавчій владі ключову роль відіграє кабінет. Він є колегіальним органом вищого ешелону виконавчої влади, який несе політичну відповідальність за дії уряду. У парламентських республіках члени кабінету міністрів призначаються на посади зі складу чинного парламенту й підзвітні законодавчому органу влади.

У системі кабінетної роботи вищих посадовців виконавчої влади є свої сильні і слабкі боки. Щодо сильного боку, то, на думку фахівців, він зумовлений дотриманням принципу рівності членів кабінету, в якому прем'єр вважається «першим» лише номінально. Рівність членів кабінету сприяє атмосфері відвертості під час обговорення складних питань порядку денного. До сильного боку кабінету відносять також колегіальний метод роботи, згідно з яким увесь цей орган, а не окремі його міністри, несе політичну відповідальність за ухвалені рішення.

Що стосується слабких боків «кабінетної» системи, то вони є похідними як від особистих якостей прем'єра, так і від розкладу політичної кон'юнктури, яка впливає на його роботу. Зокрема, за умов сильного і харизматичного прем'єр-міністра кабінет може виступати лише фасадом, за яким приховується влада прем'єра та його особистих радників, що фактично спотворює співвідношення реальної та латентної влади. Дух корпоративної солідарності, притаманний кабінетам, змушує окремих міністрів, навіть якщо ті внутрішньо не поділяють позицію більшості його членів, діяти як одна команда. Інакше кажучи, ідеться про політичний конформізм, характерний для «кабінетного» стилю роботи урядовців. Нарешті, якщо рішення в кабінеті ухвалюються на засадах компромісу між міністерствами та відомствами, є небезпека того, що політика такого кабінету буде непослідовною і суперечливою.

У політичній теорії дослідники виконавчої влади виокремлюють декілька моделей управління, а саме модель кабінетного уряду, коли усі члени кабінету є рівними учасниками процесу управління державою. Модель уряду з яскраво вираженими функціями прем'єр-міністра, про що йшлося на прикладі Великої Британії. Нарешті, є модель «великого уряду», в межах якого формується так зване ядро виконавчої влади. Сюди входить особисто прем'єр, провідні члени кабінету міністрів, радники прем'єр-міністра, члени урядових комітетів, керівний персонал окремих, як правило, стратегічно ключових міністерств.

На думку деяких аналітиків, модель ядра виконавчої влади має низку переваг перед іншими. Вона знімає недоліки двох попередніх тим, що нівелює можливість протистояння між прем'єром і його кабінетом, оскільки ті функціонують у більш широкому контексті системи виконавчої влади. Ця модель спирається на розгалужену мережу неформальних структур та інституцій, де зосереджено чималий досвід

та потенціал. Ідеться про всілякого роду асоціації, спілки, групи підтримки тощо. Є можливість більш широкого залучення до вироблення політики експертів та учасників різноманітних сфер і груп інтересів: від економічного сектора до дипломатії, спорту і мистецтва. Це доволі гнучка модель управління, оскільки дозволяє оперативно реагувати на перерозподіл ресурсів, а отже, й зміщення центру влади, діяти не всупереч об'єктивним тенденціям чи суб'єктивним уподобанням, а постійно перебувати у «мейнстрімі» політичних процесів, що формуються під впливом різних обставин і чинників. Така система є ефективною формою боротьби з бюрократичним консерватизмом влади.

Отже, практично, усі форми правління мають ту чи іншу модель виконавчої влади, очолювану кабінетом міністрів – своєрідний комітет провідних міністрів уряду.

Як було зазначено, функції та політична роль кабінету міністрів відрізняються в залежності від типу політичної системи, форми державного правління. Так, за умов президентської форми правління кабінет значною мірою виконує дорадчу функцію при главі держави, у зв'язку з чим його вплив на формування політичного курсу відносно незначний. Наприклад, у США – країні з класичною президентською формою правління, починаючи з другої половини минулого століття зростання впливу виконавчої влади відбувалося не за рахунок зміцнення статусу, власне, кабінету президента, а за рахунок розширення повноважень його апарату.

У країнах же, де склалися кабінети класичного типу, як, наприклад, у Великій Британії, Італії, Швеції, Норвегії тощо, кабінет міністрів усе ще є вершиною піраміди виконавчої влади, хоча останнім часом спостерігаються нові тенденції до розмивання деяких функцій виконавчої влади в частині її бюрократичного сегменту. Ідеться насамперед про Великобританію за часів прем'єрства Т.Блера, коли заговорили про «нове суспільне управління», завдяки чому в країні розпочалася адміністративна реформа, внаслідок якої міністерства були обмежені у своїх функціях, натомість значна їх частка була передана до так званих виконавчих агенцій та приватних структур. Переваги такої системи управління, на думку фахівців, полягають у використанні урядом досвіду і професійних знань позаштатних працівників, які більш розкуті, менш забюрократизовані, а отже, й більш креативні у своїх діях. Їхня участь дає можливість зняти тягар відповідальності з офіційних чиновників за певні сектори суспільного життя.

Принцип кабінетного керівництва виконавчою владою прижився не всюди у країнах з парламентською формою правління. Так, наприклад, у Німеччині міністерства традиційно настільки спеціалізовані, що міністри тут ніколи не розглядалися як «гравці одної команди». Процес розшарування кабінету, як єдиного цілого, останнім часом спостерігається й у Великій Британії. Особливо динамічно він розвивається після того,

як прем'єри М.Тетчер і Т.Блер, істотно зміцнивши роль прем'єр-міністра в кабінеті міністрів, підважили колегіальну природу британського уряду. Внаслідок цього більшість політичних рішень сьогодні тут ухвалюється, власне, не в уряді, а за його межами, надходячи до кабінету вже в готовому вигляді. Той фактично лише погоджує або ні, що трапляється вкрай рідко, ці рішення. Це відбувається завдяки тому, що все більший внесок у розробку політики роблять як окремі міністерства, так і урядові комітети та підкомітети, де зібрано потужний інтелектуально – експертний та аналітичний потенціал. Завдяки тому, що саме прем'єр-міністр цієї країни створює урядові комітети, а також затверджує їхній склад, він одержує додаткові важелі впливу на політику всього кабінету.

Утім, попри деякі тенденції, які дещо нівелюють провідну роль кабінету міністрів в системі виконавчої влади, було б помилкою вважати їх лише фасадом урядової будівлі. Як і раніше, кабінет відіграє важливу консолідуючу роль урядової команди, а дух довіри і партнерства є характерною рисою успішного уряду.

Отже, виконавча гілка державної влади відповідає за реалізацію політики. Особливістю цієї гілки влади є її розподіл на дві складові: «політичну», яка уособлює чинний уряд і його адміністрацію, та «бюрократичну» – корпус державних службовців. З урахуванням ускладнення механізмів і процесів державного управління на сьогодні інколи важко провести розмежування між цими сферами. Глава виконавчої влади за умов парламентської форми правління – прем'єр-міністр – керує урядом за участі всього складу кабінету міністрів. Тут прем'єр здійснює свою діяльність у двох вимірах: в одному випадку він пов'язаний з кабінетом, окремими міністрами та міністерствами, в іншому – з партією та законодавчими зборами, які є джерелом його влади.

За умов президентської форми правління главою виконавчої влади безпосередньо виступає сам президент, поєднуючи в одній посадовій особі функції глави держави та уряду. Йому протистойть законодавчий орган влади, який наділений конституційними повноваженнями і є незалежним від дій президента. Кабінети, що функціонують при президентіві, як правило, виконують дорадчі функції, тоді як головний тягар за розробку і прийняття політичних рішень бере на себе апарат президента.

Виконавча влада: вітчизняний досвід

З урахуванням досвіду, який напрацьовано щодо функціонування виконавчої влади світовою наукою та практикою, варто здійснити екстраполяцію їх на вітчизняний ґрунт. Особливо, на наш погляд, необхідно звернути увагу на статус виконавчої влади в контексті здійснення політичної реформи, запровадження змішаної системи політичного правління та інші обставини, які впливають на формат виконавчої гілки влади в нашій країні. Крім того, враховуючи результати дострокових