УДК 342.5

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено проблемі визначення співвідношення між структурними та організаційно-правовими чинниками реформування організації державної влади в Україні. Розглянуто ключові проблеми перерозподілу повноважень між законодавчою та виконавчою владою в конституційному законодавстві України. Визначено основні напрямки реформування структур державної влади та конституційного законодавства України в аспекті розв'язання проблеми політико-правової відповідальності. Проаналізовано статус і повноваження Президента України у взаємозв'язках із законодавчою та виконавчою гілками влади. Зроблено висновок про те, що законопроект про внесення змін до Конституції України повинен вирішити низку суттєвих проблем, що існують на практиці в механізмі державної влади України.

Ключові слова: влада, державна влада, розподіл влади, законодавча влада, виконавча влада, Президент України, конституційна реформа.

Шатіло Володимир Анатолійович,

кандидат юридичних наук, доцент, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Проблема досягнення оптимальної моделі організації державної влади є однією з найбільш важливих у процесі конституційного регулювання в будь-якій державі світу. Це зумовлено насамперед тим, що від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування значною мірою залежать перспективи розвитку і держави, і суспільства.

Нині в теорії конституціоналізму найбільш поширеним є розуміння конституції одночасно і як Основного Закону держави, і як Основного Закону суспільства. Адже за допомогою демократично прийнятої конституції громадянське суспільство намагається обмежити владу чіткими правовими рамками, спрямувати її діяльність на забезпечення інтересів як суспільства в цілому, так і кожної людини зокрема. Саме тому конституції практично всіх держав світу, з одного боку, закріплюють основоположні засади організації та функціонування органів публічної влади, а з іншого – детально регламентують владні повноваження кожної державної інституції, закріплюють форми та механізми їх взаємовідносин.

Виходячи з цього метою статті є надання описової характеристики проблем організації державної влади

в контексті формування специфічного варіанту її розподілу.

Відповідно до поставленої мети в статті передбачається розв'язання таких завдань:

1) визначити ключові проблеми перерозподілу повноважень між законодавчою та виконавчою владою в конституційному законодавстві України;

2) визначити напрямки реформування структур державної влади та конституційного законодавства України в аспекті розв'язання проблеми політико-правової відповідальності.

Теоретико-концептуальні і практичні засади виконаного автором дослідження ґрунтуються на працях і висновках вітчизняних науковців у царині теорії держави і права, конституційного права. Це праці В. Авер'янова, С. Алексєєва, О. Анікевича, В. Атаманчука, М. Байтіна, К. Бєльского, С. Бобровник, О. Дашковської, Ю. Дмітрієва, Л. Дюгі, Г. Єллінека, А. Зайця, І. Ільїна, Т. Кашаніної, Б. Кістяківського, М. Козюбри, Ф. Кокошкіна, І. Коліушка, А. Колодія, О. Копиленка, М. Коркунова, Н. Крилової, М. Крутоголова, С. Лисенкова, Д. Ллойда, Д. Лук'янова, Г. Манова, О. Петришина, П. Рабіновича, В. Селіванова, Ф. Тарановського, В. Тація, В. Тененбаума, Ю. Тихомирова, Ю. Тодики, В. Халіпова, М. Цвіка, Т. Чехович, В. Чиркіна, В. Шаповала, Г. Шершеневича, О. Ющика та інших.

Основоположними принципами організації державної влади юридична та політична наука вважають підпорядкування держави та державної влади народу, її поділ на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Ці фундаментальні принципи нормативно закріплено і в Конституції України 1996 року. Так, відповідно до статті 5 Конституції носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Окрім того, згідно з Конституцією України визначення та зміна конституційного ладу в Україні є винятковим правом українського народу, а також встановлено конституційну заборону на узурпацію цього права державою, її органами або посадовими особами. Статтею 6 Конституції України закріплено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Важливо зазначити, що ці принципи закріплено в розділі І чинної Конституції України, де визначено фундаментальні засади конституційного ладу України в цілому. Це свідчить про надзвичайно важливе значення та визначальний вплив цих конституційних положень на всі аспекти організації та функціонування держави (як форми організації суспільства) та державної влади – як її невід'ємної функціональної ознаки. Більше того, розділ І Конституції України «Загальні засади» так само, як і розділ ІІІ «Вибори. Референдум» та розділ ХІІІ «Внесення змін до Конституції України», мають підвищений рівень стабільності: зміни до них вносяться в набагато більш складному порядку, ніж зміни до інших розділів Конституції України. Ґрунтовний політико-правовий аналіз цих положень набуватиме особливої актуальності

в зв'язку з численними прагненнями змінити чинну Конституцію України саме в аспекті реформування системи органів державної влади.

У цьому контексті слід зазначити, що зважаючи на порівняно молодий вік практики конституційного процесу в Україні, з одного боку, та у зв'язку з необхідністю здійснення конституційної реформи, з іншого, важливо здійснити неупереджений порівняльно-правовий аналіз наявної конституційної моделі поділу державної влади та моделі, яку пропонують запровадити прихильники реформування державного механізму України.

Більшість дослідників сучасної української системи організації державної влади відзначають, що однією з найбільш суттєвих проблем є її безвідповідальність. Адже за результати діяльності влади сьогодні фактично не відповідають ні Президент України, ні Верховна Рада України, ні Кабінет Міністрів України. При цьому останній, практично не маючи відповідно до чинної Конституції України реальної можливості визначати шляхи розвитку держави та суспільства, досить часто постає в ролі «хлопчика для биття», на «величезні промахи» якого по черзі вказують то Президент України, то Верховна Рада України, відправляючи при цьому черговий уряд у чергову відставку. Внаслідок цього за двадцять два роки незалежності в Україні змінилося 18 урядів [1].

Тому практично всі прихильники внесення змін до Конституції України обґрунтовують потребу в такій реформі насамперед з метою посилення відповідальності органів державної влади за результати їхньої діяльності перед громадянами та суспільством. На це звертали особливу увагу у своїх численних виступах, пов'язаних із провадженням конституційної реформи, президенти України Л. Кучма, В. Ющенко, В. Янукович, які неодноразово заявляли, що головною її метою має стати саме реформування системи державної влади, перерозподіл державно-владних повноважень, створення відповідальної влади.

При цьому слід зазначити, що відповідно до змісту самої концепції поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову одним із головних завдань державної влади та її основним функціональним призначенням є саме забезпечення її найбільшої ефективності, що вимагає спільної високопрофесійної та відповідальної діяльності різних гілок державної влади в інтересах носія суверенітету і єдиного джерела влади – народу. Це передбачає не лише відокремлення функцій та повноважень різних гілок державної влади, а й їх тісну взаємодію та співпрацю. Більше того, взаємодія гілок державної влади є одним з фундаментальних принципів конституційного ладу України. Тому метою будь-якого реформування системи державної влади насамперед має бути прагнення до усунення суперечностей та конфліктів між державними інституціями, забезпечення їх тісної співпраці та запровадження реальної відповідальності влади за результати її діяльності.

Аналіз конституційного закріплення вітчизняної системи поділу державної влади та системи стримувань

і противаг (тих владних повноважень державних органів, які забезпечують їх функціональний взаємовплив) не дозволяє вважати чинну модель організації державної влади збалансованою та ефективною. Насамперед це зумовлено невизначеністю місця та ролі в державному механізмі Президента України та відсутністю реальної влади в Кабінету Міністрів України.

Відповідно до чинної Конституції України Президент України посідає особливе місце в системі державних інституцій. Статтею 102 Конституції України закріплено, що Президент визнається главою держави та виступає від її імені. Він має широкі державно-владні повноваження. Як глава держави він представляє Україну в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. На нього покладено підписання та офіційне оприлюднення законів.

Більше того, відповідно до Конституції України Президент має дуже широкі можливості впливу на кожну з гілок державної влади, але при цьому формально до жодної з них не належить і за результати їх діяльності не несе жодної відповідальності. Аналіз конституційних положень свідчить, що глава держави має значні державно-владні повноваження, які дозволяють йому істотно впливати на законодавчий процес, на організацію та функціонування виконавчої влади, на формування судової влади, але при цьому він не здійснює ні законодавчу функцію, ні функцію виконавчої влади, ні функцію судової влади. Невизначеність місця інституту Президента України в державному механізмі зумовлює суперечливість чинної форми державного правління і зрештою призводить до відсутності реального балансу у взаємовідносинах між законодавчою, виконавчою та судовою гілками державної влади.

Як зазначалося вище, чинна конституційна модель не дає однозначної відповіді на питання про місце інституту Президента України в державному механізмі. Це, з одного боку, призводить до постійних конфліктів і суперечок у взаємовідносинах між різними державними інституціями, а з іншого – дозволяє главі держави виступати в ролі «стороннього» спостерігача та «коментатора» подій, що відбуваються в державі. Президент України, який за Конституцією України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, на практиці не несе жодної політичної відповідальності. Така внутрішня суперечливість форми правління та невизначеність місця Президента в державному механізмі вкрай негативно позначається на функціонуванні всієї інституційної системи України.

Президент України, формально не входячи до жодної гілки державної влади, функціонально перебуває найближче до виконавчої влади й має найбільш широкі можливості впливати на її діяльність. Такий конституційно-правовий статус глави держави призводить до суттєвих непорозумінь у функціонуванні системи державної влади. З одного боку, глава держави формально не належить до виконавчої

влади. З іншого боку, він органічно вплетений в систему виконавчої влади (що підтверджується п.п. 9, 10, 13, 14, 15, 16, 28 ч. 1 ст. 106 чинної Конституції України). Зокрема повноваженнями Президента України, які за Конституцією України дозволяють йому впливати на діяльність органів виконавчої влади, слід вважати:

1) право призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України (п. 9 ст. 106 Конституції України);

2) право припиняти повноваження Прем'єр-міністра України та приймати рішення про його відставку (п. 9 ст. 106 Конституції України);

3) право призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади (п. 10 ст. 106 Конституції України);

4) право призначати за поданням Прем'єр-міністра України голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах (п. 10 ст. 106 Конституції України);

5) право утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ст. 106 Конституції України);

6) право скасовувати акти Кабінету Міністрів України (п. 16 ст. 106 Конституції України);

7) право видавати акти, якими може бути визначено окремі функції Кабінету Міністрів України (п. 10 ст. 116 Конституції України);

8) право приймати остаточне рішення в разі, коли обласна чи районна рада висловила недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації (ч. 9 ст. 118 Конституції України);

9) повноваження Ради національної безпеки і оборони України, яку він очолює (п. 18 ст. 106, ст. 107 Конституції України) [2].

Аналізуючи систему стримувань та противаг, яку закріплює чинна Конституція України, також слід зазначити, що й Верховна Рада України має достатньо вагомі важелі впливу на Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади. Зокрема Кабінет Міністрів підконтрольний і підзвітний Верховній Раді в межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України. Парламент України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів, надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів (п.п. 11–13 ст. 85 Конституції України). Верховна Рада за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та ухвалити резолюцію недовіри до нього більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Ухвалення цієї резолюції має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

При цьому абсолютно очевидно, що за чинною Конституцією України найбільше важелів впливу на діяльність українського парламенту є

у розпорядженні Президента України. На наш погляд, такими повноваженнями слід вважати:

1) право розробляти та офіційно вносити до парламенту проекти законів у порядку законодавчої ініціативи (ч. 1 ст. 93 Конституції України);

2) право визначати законопроекти як невідкладні, що покладає на парламент обов'язок розглядати такі проекти позачергово (ч. 2 ст. 93 Конституції України);

3) право застосовувати вето до ухвалених парламентом законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд до Верховної Ради України (ч. 2 ст. 94, п. 30 ст. 106 Конституції України);

4) право вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради України із зазначенням порядку денного (ч. 2 ст. 83 Конституції України);

5) право розпустити Верховну Раду України в разі, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання парламенту не можуть розпочатися (ч. 2 ст. 90 Конституції України);

6) право на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України (ст. 150 Конституції України);

7) право на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) чинним міжнародним договорам України (тобто тим договорам, щодо яких парламент раніше дав згоду на їх обов'язковість (ч. 1 ст. 151 Конституції України)) [2].

Отже, нині Президент України як глава держави відіграє важливу роль у функціонуванні всієї інституційної системи державної влади в Україні. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102 Конституції України). Це означає, що він покликаний консолідувати всі гілки державної влади, забезпечити їх взаємоузгоджену діяльність з метою оптимізації функціонування державного механізму України.

Відповідно до статей 6 та 113 Конституції України Кабінет Міністрів України визнається вищим органом у системі органів виконавчої влади, яка в свою чергу належить до трьох рівноправних гілок державної влади. Однак за чинною Конституцією України Кабінет Міністрів не має у своєму розпорядженні скільки-небудь ефективних державно-владних повноважень, які б дозволяли йому бути стримувальним чинником у взаємовідносинах з Президентом України, законодавчою та судовою владою.

Отже, здійснення конституційної реформи в Україні передусім потребує реформування державного механізму, забезпечення балансу у взаємовідносинах гілок державної влади. Необхідно насамперед здійснити реформування місця і ролі інститутів президентства та уряду в механізмі державної влади в України. Причому здійснення такого реформування можливе двома фактично протилежними шляхами.

Якщо кінцевою метою конституційного реформування механізму державної влади в Україні є перехід до парламентської форми правління, тоді повинно йтися про фактичну ліквідацію інституту президентства. Це дозволить, з одного боку, суттєво підняти роль уряду в державному механізмі в цілому, створити передумови для його відповідальності за результати його діяльності, а з іншого – фактично збалансувати систему стримувань і противаг.

Інший, більш простий шлях – перехід до президентської форми правління. Цей шлях є більш простим, оскільки для його досягнення не потрібно радикально змінювати систему та структуру державної влади. Для його запровадження достатньо ліквідувати посаду Прем'єр-міністра України, а ці повноваження закріпити за Президентом, або запровадити посаду Віце-президента і водночас визнати Президента України і главою держави, і главою виконавчої влади. Такий шлях реформування фактично забезпечує відповідальність Президента України за результати діяльності уряду, що є необхідною (принциповою) умовою для створення ним відповідальної влади.

Проаналізовані особливості української моделі системи поділу державної влади та пропозиції щодо її реформування змушують нас згадати й про політичну складову конституційної реформи. Розглядаючи ту чи іншу модель реформування системи державної влади в Україні, ми повинні висловити декілька міркувань щодо істинних причин ініціювання конституційної реформи спочатку безпосередньо Президентом України Л. Кучмою 2004 року, а потім і різними політичними силами, які упродовж 2005–2013 років суттєво змінювали свої погляди на форму державного правління України.

1. З суто політичної точки зору, якщо б Конституція України дозволяла Президенту України балотуватися на пост утретє, то за умови підтримки Л. Кучми значною частиною виборців конституційна реформа була б абсолютно не потрібною 2004 року і навряд чи мала б таку «всенародну підтримку», ініційовану певними політичними силами. Це ж стосується й нинішнього Президента України В. Януковича в частині його всенародної підтримки на чергових виборах Президента України 2015 року.

2. На наш погляд, конституційна реформа 2004 року так і не вирішила проблему дисбалансу у взаємовідносинах між законодавчою, виконавчою владою та главою держави. Адже Кабінет Міністрів України лише отримав більше можливостей самостійно діяти власне в сфері виконавчої влади, залишаючись при цьому відповідальним перед Президентом України і перед Верховною Радою України, підконтрольним і підзвітним останній.

3. Порівняно з чинною Конституцією конституційна реформа 2004 року суттєво розширила повноваження Верховної Ради України щодо виконавчої влади. Що ж стосується кінцевої мети реформування державного механізму – створення відповідальної влади, то ідеологи конституційної реформи пропонували обмежитися лише загальною фразою про те, що парламент є відповідальним

за діяльність Кабінету Міністрів. При цьому ні юридичні підстави такої відповідальності, ні її правові наслідки не було передбачено, що дозволяє зробити висновок про абсолютну декларативність зазначеного положення.

4. Зрештою законопроект про внесення змін до Конституції України, який розробляється Конституційною Асамблеєю, має передбачати вирішення суттєвих проблем, зокрема зазначених вище, які можуть виникнути на практиці після реформування системи державної влади.

Список використаних джерел:

1. Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Кабінет_Міністрів_України.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року; із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-17 від 1 лютого 2011 р.; із змінами внесеними згідно із Законом № 586-VII від 19 вересня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2011. – № 10. – Ст. 68.

Шатило В. А. Проблемы организации государственной власти в Украине.

Статья посвящена проблеме определения соотношения между структурными и организационно-правовыми факторами реформирования организации государственной власти в Украине. Рассмотрены ключевые проблемы перераспределения полномочий между законодательной и исполнительной властью в конституционном законодательстве Украины. Определены основные направления реформирования структур государственной власти и конституционного законодательства Украины в аспекте разрешения проблемы политико-правовой ответственности. Проанализированы статус и полномочия Президента Украины во взаимосвязи с законодательной и исполнительной ветвями власти. Сделан вывод о том, что законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины должен решить ряд существенных проблем, которые существуют на практике в механизме государственной власти Украины.

Ключевые слова: власть, государственная власть, разделение властей, законодательная власть, исполнительная власть, Президент Украины, конституционная реформа.

Shatilo V. A. Problems of Organization of State Power in Ukraine.

The article deals with the problem of the relationship between structural, institutional and legal factors of organizational reform in the state power of Ukraine. Key aspects of rearrangement of authorities between legislative and executive power in the constitutional law of Ukraine are analyzed. Main directions of reforms in the state power entities and constitutional law of Ukraine, focused on the solution of the problem of political and legal responsibility, are highlighted. The status and the authorities of President of Ukraine (in their relation to legislative and executive branches of power) are analyzed. The author makes the conclusion that the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine is supposed to solve a number of significant problems, which exist in the mechanism of state power in Ukraine.

Keywords: power, state power, separation of powers, legislative power, executive power, President of Ukraine, constitutional reform.

Стаття надійшла до редакції 4.12.2013