

УДК 342.4(477)

Д.М. БЄЛОВ, канд. юрид. наук, доц., Ужгородський національний університет

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ

Ключові слова: державна політика, Конституція України, конституційна реформа, розподіл державної влади

Основний Закон в сучасних умовах демократичного розвитку перетворюється на один з вирішальних чинників суспільного та державного-правового розвитку. В цьому сенсі не може викликати окремі зауваження тлумачення окремих статей Конституції України. Причому Конституція постає не лише як один з можливих чинників впливу на державу та право, а саме як фундаментальна основа та вирішальний фактор, без якого зникають демократичні основи. А без спрямованості на демократію вона вже починає слугувати не інтересам суспільства в цілому, а виключно інтересам тих чи інших політиків. Перехідний період в Україні, як і всюди, характеризується протистоянням двох правопорядків – старого і нового, основним розмежуванням яких стає ставлення до Конституції України. Центральне питання сучасної конституційної дискусії є питання прогалин в Конституції, а також питання про те хто, яким чином в якому напрямку буде заповнювати ці прогалини.

Окремі аспекти досліджуваного питання були предметом вивчення ряду українських та зарубіжних науковців. Так, зокрема, власне поняття Конституції та конституціоналізму неодноразово розглядалося в працях: В. Тертички, О. Кучеренко, П. Фріса, І. Арістової та ін. Питанням природи та змісту конституції та конституційного процесу в цілому в свій час займалися: В. Погорілко,

В. Федоренко, Ю. Годика, І. Гладуняк, А. Медушевський та ін.

На сьогоднішній день однією з причин постійного напруження у відносинах між вищими органами державної влади в Україні є недосконалість Основного Закону, різне тлумачення його норм, а також принципова зміна політики держави, особливо після президентських виборів 2004–2005 рр. Саме тому, автори намагається знайти ту межу співвідношення конституційних положень та державної політики, яка на сьогодні можлива для стабілізації міжвладних відносин. Новизна роботи полягає в тому, що автори вперше намагаються обґрунтувати наявність постійного двохстороннього зв'язку Конституції та політики держави.

Сьогодні в теорії конституціоналізму найбільш поширеним є розуміння конституції одночасно і як Основного Закону держави, і як Основного Закону суспільства. Адже з 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 усіх держав світу з одного боку, закріплюють основоположні засади організації та функціонування органів публічної влади, а з другого – детально регламентують владні повноваження кожної державної інституції, закріплюють форми та механізми їх взаємовідносин. Тобто проблема досягнення оптимальної моделі організації державної влади є однією з найбільш важливих в процесі конституційного регулювання в будь-якій державі світу, оскільки насамперед від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування суттєвою мірою залежать перспективи розвитку і держави і суспільства [1, с.73].

До основоположних принципів організації державної влади юридична та політична наука відносять, зокрема, підпорядкування дер-

жави та державної влади народу, та її поділ на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Ці фундаментальні принципи знайшли своє нормативне закріплення і в Конституції України 1996 р. Так, згідно ст.5, 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 визначення та зміну конституційного ладу в Україні Конституцією віднесено до виключного права українського народу, а також встановлено конституційну заборону на узурпацію цього права державою, її органами або посадовими особами. Стаття 6 закріпила, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

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 відповідає ні Президент України з його повноваженнями, ні Верховна Рада України, ні Кабінет Міністрів України. Тому практично усі прихильники внесення змін до Конституції України обґрунтовують необхідність такої реформи насамперед запровадженням відповідальності державної влади за результати своєї діяльності перед громадянами та суспільством [1, с.74].

При цьому слід зазначити, що відповідно до змісту самої концепції поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, одним з її головних завдань та основним функціональним призначенням є саме забезпечення найбільшої ефективності державної влади, спільної високопрофесійної діяльності різних гілок державної влади в інтересах носія суверенітету та єдиного джерела влади – народу, а в кінцевому підсумку – її відповідальності. Це з необхідністю передбачає не лише відокремлення функцій та повноважень різних гілок державної влади, але й їх тісну

взаємодію та співпрацю. Тому метою будь-якого реформування системи державної влади насамперед має бути прагнення до усунення протиріч та конфліктів між державними інституціями, забезпечення їх тісної співпраці та запровадження реальної відповідальності влади за результати своєї діяльності в цілому.

Однак аналіз конституційного закріплення вітчизняної системи поділу державної влади в цілому та системи стримувань та противаг зокрема не дозволяє вважати діючу модель організації державної влади збалансованою та ефективною. Насамперед це зумовлено невідзначеністю місця та ролі в державному механізмі Президента України та відсутністю реальної влади у Кабінету Міністрів України [2, с.35].

Відповідно до чинної Конституції України, Президент України посідає особливе місце в системі державних інституцій. Статтею 102 Конституції України закріплено, що Президент України визнається главою держави та виступає від її імені. Президент України 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 покладається підписання та офіційне оприлюднення законів.

Більше того, за Конституцією України Президент має дуже широкі можливості впливу на кожен з гілок державної влади, але при цьому формально до жодної з них не належить і за результати їх діяльності не несе жодної відповідальності [1, с.75].

Більше того, коли ми говоримо, що відповідальність президента не політична, а юридична (правова), то маємо на увазі підстави цієї відповідальності. Санкція у даному випадку часто полягає лише в його знятті з посади, тобто у політичній відповідальності (позбавленні політичних або владних повноважень), що має наслідком втрату імунітету (якщо він був) і відкриває шлях до наступного судового розслідування в звичайному порядку, якщо

особа звинувачується в порушенні правових норм, наслідком чого є судова відповідальність. Крім того, в парламентських монархіях діє своєрідна презумпція невинуватості глави держави, відповідно до якої монарх не може помилятися, оскільки діє за порадою своїх міністрів [3, с.110].

Підстави і порядок притягнення президента до відповідальності передбачені конституціями і чинним законодавством конкретної країни і відрізняються своєрідністю, однак, незважаючи на наявні розходження, у них ви-триманий єдиний концептуальний підхід – президент, у силу особливого посадового положення, не може притягатися до відповідальності на загальних з іншими громадянами підставах. У зв'язку з цим розподіл відповідальності президента на політичну і юридичну виявляється у значній мірі умовним – і підстава, і процедура, і наслідки притягнення глави держави до відповідальності за вчинені правопорушення мають головним чином політичні, а не юридичні мотиви [4, с.70].

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 судову владу [5]. Недостатньо чітка визначеність місця інституту Президента України в державному механізмі обумовлює суперечливість існуючої форми державного правління в цілому, а в кінцевому результаті призводить до відсутності реального балансу у взаємовідносинах законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади.

Діюча конституційна модель не дає однозначної відповіді на питання про місце інституту Президента України в державному механізмі. Це, з одного боку, призводить до постійних конфліктів та суперечок у взаємовідносинах різних державних інституцій, а з іншого – дозволяє главі держави виступати в

ролі спостерігача подій, що відбуваються в державі. Президент України, який за Конституцією є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, на практиці не несе жодної політичної чи правової відповідальності. Така внутрішня суперечливість форми правління та невизначеність місця Президента України в державному механізмі вкрай негативно позначається на функціонуванні усєї інституційної системи України [6, с.55].

Разом з тим, Президент України, формально не входячи до жодної гілки державної влади, за чинною Конституцією України функціонально знаходиться найближче до виконавчої влади й має найбільш широкі можливості впливати на її діяльність. Ця особливість статусу глави держави призводить до суттєвих непорозумінь в функціонуванні інституційної системи в цілому. З одного боку, глава держави формально дистанційований від виконавчої влади (згідно ст.102 Конституції України). З іншого – він фактично органічно вплетений в систему виконавчої влади (згідно пунктів 9, 10, 13, 14, 15, 16, 28 ч.1 ст.106 чинної Конституції України). Зокрема, до повноважень Президента України, які за Конституцією України дозволяють йому впливати на діяльність органів виконавчої влади, слід віднести: а) право призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України (п.9 ст.106 Конституції України); б) право припиняти повноваження Прем'єр-міністра України та приймати рішення про його відставку (п.9 ст.106 Конституції України); в) право призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади (п.10 ст.106 Конституції України); г) 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); д) право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати

ти 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); е) право скасовувати акти Кабінету Міністрів України (п.16 ст.106 Конституції України); є) право видавати акти, якими можуть бути визначені окремі функції Кабінету Міністрів України (п.10 ст.116 Конституції України); ж) право приймати остаточне рішення у разі, коли обласна чи районна рада висловила недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації (ч.9 ст.118 Конституції України); з) повноваження Ради національної безпеки і оборони України, яку він очолює (п.18 ст.106, ст.107 Конституції України).

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 України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України. Парламент України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункти 11–13 ст.85 Конституції України). Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри до нього більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Прийняття 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 Президента України. До них

належать: а) право розробляти та офіційно вносити до парламенту проекти законів в порядку законодавчої ініціативи (ч.1 ст.93 Конституції України); б) право визначати законопроекти як невідкладні, що покладає на парламент обов'язок розглядати такі проекти позачергово (ч.2 ст.93 Конституції України); в) право застосовувати вето до прийнятих парламентом законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (ч.2 ст.94, п.30 ст.106 Конституції України); г) право вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради України із зазначенням порядку денного (ч.2 ст.83 Конституції України); д) право розпустити Верховну Раду України у разі, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання парламенту не можуть розпочатися (ч.2 ст.90 Конституції України); є) 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); ж) право на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) чинних міжнародних договорів України (тобто тих договорів, щодо яких парламент раніше дав згоду на їх обов'язковість, ч.1 ст.151 Конституції України).

Отже, на сьогодні Президент України як глава держави відіграє важливу роль в функціонуванні всієї інституційної системи. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч.2 ст.102 Конституції України). Це означає, що він покликаний консолідувати усі гілки державної влади, забезпечити їх взаємоузгоджену діяльність з метою забезпечення оптимального функціонування державного механізму України в цілому [7, с.90].

Кабінет Міністрів України не має у своєму розпорядженні скільки-небудь ефективних державно-владних повноважень, які б дозволяли йому виступати в якості стримуючого фактору у взаємовідносинах з законодавчою та судовою владою. В той же час відповідно до ст.6 Конституції Кабінет Міністрів фактично визнається однією з трьох рівноправних гілок державної влади.

Саме тому, для забезпечення балансу у взаємовідносинах гілок державної влади, насамперед необхідно здійснити реформування власне місця та ролі в державному механізмі України інститутів президентства та уряду в Україні. При цьому, як стверджує Ф. Веніславський, здійснення такого реформування можливо двома, фактично протилежними шляхами:

1) якщо кінцевою метою конституційного реформування української системи державної влади є перехід до парламентської форми правління, тоді слід позбавити Президента України більшості з його конституційних повноважень, закріпивши їх за Прем'єр-міністром України. Це дозволить з одного боку суттєво підняти роль уряду в державному механізмі в цілому, створити передумови для його відповідальності за результати своєї діяльності, а з іншого – фактично збалансувати систему стримувань та противаг;

2) перехід до президентської форми правління. Цей шлях є більш простим тому, що для його досягнення не потрібно радикально змінювати систему та структуру державної влади. Для його запровадження достатньо ліквідувати посаду Прем'єр-міністра України, а його повноваження закріпити за Президентом України, або ж навіть залишивши посаду Прем'єр-міністра, визнати Президента України і главою держави, і главою виконавчої влади. Внаслідок такого реформування, фактично було б запроваджено відповідальність Президента України за результати діяльності уряду в цілому, що в кінцевому результаті й дозволило б створити відповідальну владу

[1, с.79–80].

Таким чином, можна стверджувати, що існує прямий зв'язок між фундаментальними конституційними принципами, цінностями та нормами й політикою держави, який проявляється в двох основних сферах: в широкому значенні політичні відносини є однією з найважливіших складових частин конституційного регулювання (конституційні норми задають юридичні межі політичному процесу); в самій конституції втілюється певна політика держави, прагнення розробників проекту закріпити ті або інші принципи та політичні цінності. Крім того, науково обґрунтований підхід до аналізу процесів формування й реалізації державної політики передбачає висвітлення її зв'язку з базовими принципами організації, функціонування та цільовизначення державної влади, закріпленими в кожній конкретній країні на рівні її Основного Закону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Веніславський Ф. В. Проблеми української моделі організації державної влади (порівняльно-правовий аналіз розподілу владних повноважень між гілками державної влади в Україні за чинною Конституцією України та за законопроектом про внесення змін до Конституції України № 4105) / Ф. В. Веніславський // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х. : Фоліо, 2004. – С. 73–84.
2. Веніславський Ф. В. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України / Ф. В. Веніславський // Право України. – 1998. – № 1. – С. 34–38.
3. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність вищих органів державної влади та місцевого самоврядування / Ю. Ю. Бисага, Д. М. Белов. – Ужгород : Ліра, 2011. – 212 с.
4. Бисага Ю. М. Перегляд основного закону (теоретичні аспекти) / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов // Науковий вісник Ужгородськ. нац. ун-ту. Серія «Право». – 2007. – Вип. 8. – С. 69–74.

5. Гладуняк І. Конституція як основа формування та реалізації державної політики / І. Гладуняк // Віче [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/733>.

6. Селіванов В. Право і влада суверенної

України : методологічні аспекти / В. Селіванов. – К. : Юрид. думка, 2002. – 211 с.

7. Тодыка Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Тодыка. – Харьков : Фолио, 2000. – 152 с.

Белов Д. М. Реформування державної влади в Україні: аналіз положень Основного Закону України / Д. М. Белов // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 82–87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12bdmozu.pdf>

Висвітлено окремі особливості здійснення конституційної реформи в Україні. Досліджено проблему української моделі організації державної влади на основі здійснення порівняльно-правового аналізу розподілу владних повноважень між гілками державної влади в Україні за чинною Конституцією України.

Белов Д.М. Реформирование государственной власти в Украине: анализ положений Основного Закона Украины

Статья посвящена освещению отдельных особенностей осуществления конституционной реформы в Украине. Автор исследует проблемы украинской модели организации государственной власти на основе осуществления сравнительно-правового анализа распределения властных полномочий между ветвями государственной власти в Украине по действующей Конституции Украины.

Byelov D.M. Reform of State Power in Ukraine: Analysis of the Provisions of the Basic Law of Ukraine

Article is devoted to specific features of constitutional reform in Ukraine. The author explores the problems of the Ukrainian model of government on the basis of comparative legal analysis of the distribution of powers between branches of government in Ukraine for the current Constitution of Ukraine.

Форум права