

## ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

### Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні

В. Авер'янов

академік НАПрН України,  
доктор юридичних наук, професор

*У статті розглянуто основні ознаки змішаної форми державного правління, встановленої чинною Конституцією України, розкрито зміст «дуалізму» виконавчої влади та особливостей взаємовідносин Президента й уряду. Обґрунтовується необхідність уточнення правових статусів Президента й уряду, нечіткість яких здатна вплинути на функціонування змішаної форми правління з властивою їй моделлю так званого подвійного центру виконавчої влади.*

**Ключові слова:** форма державного правління, поділ влади, дуалізм виконавчої влади, функції держави, подвійний центр виконавчої влади, компетенційні преференції.

Державна влада як здатність держави приймати обов'язкові на території країни рішення та домагатися їхнього виконання — явище єдине, неподільне<sup>1</sup>, що інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як виключного джерела (суверена) влади в державі.

Згідно з теорією (доктриною) поділу державної влади<sup>2</sup> диференціація форм державного правління зумовлена обсягом володіння і використання повноважень виконавчої влади одним із вищих державних органів — президентом або урядом (в особі прем'єр-міністра). Тому не випадково, що протягом часу незалежності України навколо проблем організації виконавчої влади точиться чимало політичних і правових дискусій.

Багато хто небезпідставно вважає, що стан функціонування цієї гілки влади зумовлює і рівень реалізації державної влади в цілому, ефективність дії всього державного механізму. Дійсно, у процесі реалізації виконавчої влади відбувається втілення у життя законів та інших правових актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами

<sup>1</sup> *Монтескьє Ш.* Избр. произв. — М., 1955. — С. 290.

<sup>2</sup> Докладніше про цю теорію див.: *Энтин Л. М.* Разделение властей: опыт современных государств. — М., 1995. — 176 с.; *Разделение властей /* Отв. ред. М. Н. Марченко. — М., 2004. — 218 с.; *Шемшученко Ю. С.* Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні // *Право України.* — 2009. — № 11. — С. 19–24. Так вважав, на відміну від Дж. Локка, ще Ш. Монтеск'є. Див.: *Монтескьє Ш.* Избр. произв. — М., 1955. — С. 290.

суспільного розвитку. Проте було б перебільшенням говорити про якийсь переважний вплив, а тим більше — відокремлене становище виконавчої влади відносно інших гілок влади. Адже поділяється не сама влада, а організаційний механізм здійснення її повноважень. Це знаходить підтвердження у частині першій статті 6 Конституції України: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (виділено мною. — В. А.).

Водночас Конституція, встановлюючи в Україні республіканську форму правління змішаного (напівпрезидентського) типу, враховує наявність «дуалізму» виконавчої влади, який означає певний розподіл повноважень цієї гілки влади на рівні вищих державних суб'єктів — Президента й Кабінету Міністрів. Ця властивість, як свідчить світова конституційна практика, іманентна саме змішаній формі правління. Особливості конституційно-правового регулювання статусів Кабінету Міністрів і Президента як суб'єктів своєрідного «подвійного» центру виконавчої влади в Україні свідчать про необхідність кращого збалансування повноважень цих органів.

Передбачувані конституційні зміни щодо форми правління в Україні повинні сприяти системному вдосконаленню державного механізму, в тому числі посиленню можливості одного з зазначених суб'єктів переважною мірою консолідувати зусилля усіх інших органів виконавчої влади на формування і здійснення державної політики. Це завдання набуває першорядного значення, оскільки відповідно до встановленої Конституцією України дуалістичної організації виконавчої влади відношення Президента й Кабінету Міністрів до цієї гілки влади не є однаковим. Якщо уряд входить до неї саме як вища структурна ланка, то Президент — суто компетенційно, через певний обсяг наданих йому повноважень виконавчої влади. І саме через взаємовідносини уряду з Президентом встановлюється те чи інше співвідношення повноважень виконавчої влади у межах змішаної форми правління<sup>1</sup>, надаючи їй характер або президентсько-парламентської, або парламентсько-президентської.

Сучасна конституційно-правова теорія виходить з того, що за будь-якої форми правління пост Президента не можна цілком ідентифікувати з якоюсь однією, зокрема виконавчою, гілкою влади<sup>2</sup>. Хоча Президент і є функціональним носієм певних повноважень виконавчої влади, проте легально він не належить до системи органів виконавчої влади. Загалом статус Президента як глави держави має, так би мовити, наскрізне значення щодо гілок влади. Зміст цього статусу полягає в тому, що в ньому окреме місце посідають його повноваження у сфері виконавчої влади (або за сталою традицією — державного управління). Причому їх обсяг прямо залежить від закріпленої в державі форми правління: зазвичай, цей обсяг найбільший за умов президентської форми<sup>3</sup>, найменший — за умов парламентсь-

<sup>1</sup> Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. — К., 2004. — С. 35–48.

<sup>2</sup> Шаповал В. М. Президент у механізмі здійснення державної влади. Наукові доповіді. Вип. 36. — 1995. — 30 с.; Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. — К., 1995. — С. 112–134.

<sup>3</sup> Див. про цю форму правління: Орзіх М. Президентська республіка — різновид республіканської форми правління // Право України. — 2009. — № 10. — С. 72–77.

кої форми правління<sup>1</sup>. За умов змішаної форми правління<sup>2</sup> роль Президента у сфері виконавчої влади може бути різною — від домінуючої до суто номінальної.

Але за будь-якої форми правління демократичні ознаки властиві кожній з них, що не дає підстав, як дехто стверджує, вважати, скажімо, парламентську форму демократичнішою за президентську чи змішану. Адже ступінь демократизму держави зумовлений не характером форми правління, а політичним режимом країни.

Прикметно, що у багатьох фахівців є певна «фобія» перед можливими загрозами від властивого змішаній формі правління дуалізму виконавчої влади. На виправдання цього деякі дослідники посилаються на загальнонауковий постулат про те, що найкращі результати діяльності ієрархічно організованої соціальної системи зазвичай забезпечуються за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови, тобто коли всі структурні ланки системи підлягають вирішальному організуючому впливу з одного, а не з кількох владних центрів. Водночас відомі приклади плідного функціонування поліцентричних систем у межах різних гілок влади, зокрема: двопалатний парламент; наявність кількох вищих судових органів спеціалізованих судів; наявність посад міністра (як політичного керівника) і державного секретаря (як керівника адміністративного персоналу) в міністерстві; місцева рада та її виконавчий орган у сфері місцевого самоврядування тощо.

Отже, дуалістичність виконавчої влади не є нездоланною перешкодою для організації її дієвого функціонування. Тим більше, що дуалізм у вітчизняних умовах має позитивний ефект, оскільки може бути використаний як надійний засіб недопущення узурпації виконавчої влади. Вартим уваги є те, що відомі недоліки дуалізму компенсуються його певними перевагами. Зокрема, спираючись на дуалізм, можна унормувати бажану комбінацію елементів як парламентської, так і президентської форм правління. Це виявляється насамперед у своєрідній «подвійності» способу формування не лише складу уряду, а й частини корпусу посадовців, підконтрольності й відповідальності уряду перед парламентом і Президентом, частковому поєднанні предметів відання останніх. За рахунок такого комбінування з'являється можливість побудувати більш гнучкі та несуперечливі відносини між урядом і Президентом, врахувавши необхідні засоби недопущення компетенційних конфліктів між ними. Втім, за однієї обов'язкової умови — положення Конституції мають бути однозначно витлумачені Конституційним Судом України і беззастережно виконуватися усіма без винятку суб'єктами конституційних правовідносин.

Відсутність законодавчого врегулювання конкретних питань, вирішення яких прямо не передбачено у конституційних приписах, не може вважатися підставою для дій, що виходять за межі загальноприйнятого політичного сенсу тих чи інших конституційно-правових інститутів, а тим більше не може виправдовувати відмо-

<sup>1</sup> Див. про цю форму правління: *Георгіца А.* Парламентарна форма державного правління // *Право України*. — 2009. — № 10. — С. 67–71.

<sup>2</sup> Див. про цю форму правління: *Петришин О., Серьогіна С.* Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики // *Право України*. — 2009. — № 10. — С. 57–60.

ву від дотримання суб'єктами цих правовідносин наданих їм Конституцією, навіть у найзагальнішій формі, прав і виконання покладених на них обов'язків.

З огляду на викладене не виглядає безспірною позиція тих фахівців, хто наполягає на необхідності усунути дуалізм виконавчої влади шляхом переходу до однієї з класичних форм правління — суто парламентської або суто президентської. За цих умов, дійсно, з'являється, так би мовити, персоніфікований центр виконавчої влади — або прем'єр-міністр (як глава уряду), або президент. Разом із тим загроза монополізації повноважень виконавчої влади однією з цих осіб також стає цілком реальною. Чи здатне наше суспільство і політична еліта дієво протистояти цій загрозі і чи допоможе цьому модернізована під нову державницьку модель Конституція України? Вітчизняний досвід нехтування державними й політичними діями низкою важливих приписів Конституції в редакції 1996 та 2004 років дає заперечну відповідь на це запитання.

Тож існує чимало підстав продовжити пошук ефективнішого збалансування повноважень виконавчої влади в межах змішаної форми правління. Юридично це більш складно, але з позицій недопущення самої можливості виникнення авторитарного політичного режиму — менш небезпечно.

Щоб обрати найдоцільніші напрями використання деяких корисних властивостей дуалізму виконавчої влади за умов передбачуваного конституційного вдосконалення змішаної форми правління в Україні, треба пам'ятати, що на сучасному, суверенному етапі вітчизняного державотворення поява інституту президентства була зумовлена об'єктивними потребами перехідного періоду у зміцненні виконавчої влади, суттєвому підвищенні ефективності державного управління. Тому запровадження поста Президента України супроводжувалося підвищеними суспільними очікуваннями від посилення впливу держави, її структур на процеси соціально-економічних, державно-правових перетворень у нашій країні. Для цього главі держави від самого початку було надано досить вагомий повноваження виконавчої влади<sup>1</sup>.

На сьогодні за чинною Конституцією України у Президента лишився незначний обсяг згаданих повноважень. Водночас накопичений досвід підтвердив недостатню дієвість організуючої діяльності глави держави. Очевидною стала суперечність між формальною «слабкістю» його функціональної ролі у сфері виконавчої влади і всенародним способом обрання Президента, від якого населення, за усталеною вітчизняною традицією, очікує вирішальної участі у забезпеченні ефективного державного управління і проведенні єдиної державної політики як зовнішньої, так і внутрішньої. Не випадково все більше поширюється правильна, на моє переконання, думка, що всенародно обраний Президент за умов існуючого дуалізму виконавчої влади має бути достатньо «сильним», щоб конструктивно впливати на діяльність органів виконавчої влади та формування її вищого кадрового корпусу. Головне, щоб Президент мав змогу сприяти структурній і

<sup>1</sup> Хоча доцільність подібного статусу глави держави окремими авторами часто заперечувалась. Див., наприклад: *Сиренко В.* Вопрос созрел! Украина нуждается в замене формы правления // Голос Украины. — 2001. — 13 февр. — С. 4.

функціональній єдності виконавчої влади, її належній централізації, спрямуванню на формування та реалізацію єдиної державної політики.

Глибшому розкриттю дуалістичної організації виконавчої влади має сприяти аналіз основних рис правових статусів уряду й Президента, серед яких є нормативно не чітко сформульовані, а також змістовно непослідовні й навіть суперечливі.

Вихідне значення має конституційне визначення Кабінету Міністрів України «вищим органом у системі органів виконавчої влади» (частина перша статті 113 Конституції України). Тим самим встановлено, що Кабінет Міністрів посідає місце вищої ланки стосовно всіх інших органів виконавчої влади, тобто очолює систему цих органів. Таке місце належить Кабінету Міністрів, зокрема завдяки включенню до його компетенції положення про те, що він «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» (пункт 9 статті 116 Конституції України).

Водночас слід підкреслити неприйнятність будь-якої гіперболізації значення конституційного визначення Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Зокрема, це стосується такого блоку повноважень уряду, як забезпечення «здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави» (пункт 1 статті 116 Конституції України). Адже згідно з іншими приписами Основного Закону Кабінет Міністрів не уповноважений вичерпним чином здійснювати державну політику. Ця функція розподіляється між Президентом і урядом. Нормативною підставою такого поділу є конституційно визначені повноваження Президента здійснювати керівництво у трьох сферах діяльності держави — зовнішньополітичній, національній безпеки і оборони (пункти 3, 18 частини першої статті 106 Конституції України).

Певна річ, йдеться не просто про зіставлення переліків повноважень, а про те, що у названих трьох сферах Президенту надані преференції (прерогативи) щодо вироблення і здійснення державної політики. В усіх інших сферах подібні преференції мають бути закріплені за Кабінетом Міністрів, хоча він не тільки може, а й повинен залучатися Президентом до формування і здійснення політичного курсу й у перелічених вище трьох сферах.

Окрім того, зміст керівництва у згаданих сферах не полягає лише у виробленні політики, а передбачає весь спектр заходів щодо забезпечення її практичного запровадження. Тобто цей зміст охоплює весь обсяг функцій державного управління у відповідних сферах. Тому поряд із чітким розмежуванням преференцій з розробки та здійснення державної політики між Президентом і урядом Конституція України передбачає можливість, шляхом прийняття відповідних законів, покладення на уряд інших повноважень, необхідних для його повноцінної участі у виконанні всіх завдань і функцій Президента у закріплених за ним сферах керівництва державною діяльністю.

Запобіганню можливих суперечок у відносинах вищих державних суб'єктів, які беруть участь у реалізації виконавчої влади у сферах зовнішньополітичної діяльності, національній безпеки і оборони, найкраще сприяв би, на мою думку, спеціальний закон про засади державної політики у зазначених сферах. Цей закон повинен мати переважно компетенційний характер, тобто стосуватися пере-

важно завдань, функцій і повноважень. Водночас він має регулювати відносини названих суб'єктів, що доповнювало б відповідні положення чинного Закону про Кабінет Міністрів, а також майбутнього закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України.

Говорячи про компетенційні преференції Президента України у трьох згаданих сферах діяльності держави, є підстави стверджувати, що для окремих органів, котрі здійснюють державне управління у цих сферах, Кабінет Міністрів не може бути єдиним вищим органом. Щодо згаданих органів здійснюється, так би мовити, подвійний вплив — з боку уряду й Президента водночас. Причому в межах конституційно і законодавчо визначеного статусу останніх повноваження Президента щодо керування цими органами не можуть мати дискреційного (на власний розсуд) характеру, оскільки повноваження зі здійснення зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави Конституція України покладає як на Президента, так і на Кабінет Міністрів (пункти 1, 7 статті 116).

Звідси при законодавчому запровадженні наведених положень слід було б врахувати, що в деяких випадках пропонований закон мав би передбачати наявність у системі органів виконавчої влади окремих органів, що можуть перебувати під організуючим впливом не тільки уряду, а й Президента. Але йдеться винятково про окремі випадки. Власне, ці випадки вичерпно передбачені Конституцією України, яка містить перелік керівників центральних органів виконавчої влади, що входять до складу Ради національної безпеки і оборони України, через яку Президент здійснює координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади у відповідних сферах: це міністри оборони, внутрішніх справ, закордонних справ і Голова Служби безпеки України. Вже сам факт їх включення до складу названої Ради як самостійних суб'єктів, поряд із Прем'єр-міністром, підтверджує наявність деякої можливості безпосереднього, поза дорученнями уряду, впливу на цих керівників з боку Президента. Однак Конституція України не допускає можливості їх підпорядкування виключно Президенту взагалі без участі уряду.

Більше того, згідно з Конституцією України у безпосередньому організаційному віданні Президента не можуть перебувати будь-які інші органи виконавчої влади, що мають завдання і функції поза межами сфер зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави. Адже віднесення таких органів до відання Президента означало б покладення на нього додаткових, порівняно з визначеними Основним Законом, прав і обов'язків (повноважень), що Конституцією України виключається (пункт 31 частини першої статті 106).

Суттєвою ознакою правового статусу Кабінету Міністрів є закріплена відповідальність уряду перед Президентом України (частина друга статті 113 Конституції). Хоча в нинішніх умовах цей припис зберігає лише номінальний характер, тим не менш використання інституту відповідальності об'єктивно неможливе без здійснення контролю за діяльністю уряду. Тому хоча у згаданій статті Конституції прямо не фіксується стан підконтрольності Кабінету Міністрів Президенту, однак це впливає як із загального характеру відносин Президента й уряду в умовах напівпрезидентської республіки, так і з інших конституційних приписів. Майже прямою вказівкою на підконтрольність уряду можна вважати право Президента зупиняти дію актів Кабінету Міністрів (пункт 15 частини першої



статті 106 Конституції), а також очолювання Президентом Ради національної безпеки і оборони України, яка уповноважена здійснювати координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів, у сфері національної безпеки й оборони (стаття 107 Конституції).

Чи не найголовніша проблема у розмежуванні повноважень Президента й уряду полягає у недопущенні безпідставного розширення дискреційних повноважень глави держави, що може загрожувати належній самостійності й дієвості уряду як вищого органу виконавчої влади. Такі суперечності мають вирішуватися у контексті як наступних конституційних змін, так і якісного поліпшення законодавчої регламентації відносин Президента з Кабінетом Міністрів.

Наприклад, одному з дискреційних прав Президента щодо видання указів кореспондує обов'язок Кабінету Міністрів керуватися у своїй діяльності, поряд із Конституцією та законами України, указами Президента (частина третя статті 106 Конституції). Це, певна річ, дуже вагомий канал впливу на діяльність уряду, але він не повинен бути безмежним.

З одного боку, керуючись вимогами Конституції, має бути законодавчо зафіксоване застереження, за яким в актах Президента не можуть міститися вказівки на повноваження, порядок і спосіб діяльності, а також на організацію Кабінету Міністрів (як, утім, і решти органів виконавчої влади), оскільки це предмет регулювання виключно Конституції і законів України (частина друга статті 19, пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120 Конституції). З іншого боку, в Конституції обов'язковим для уряду є керування у своїй діяльності лише тими рішеннями Президента, що оформлені як його укази. Відтак, має бути законодавчо виключена можливість будь-якого суб'єкта вимагати від уряду, його членів або його Секретаріату обов'язкового виконання рішень Президента, виданих не у формі його указів, а у вигляді розпоряджень чи інших офіційних документів, наприклад доручень, листів, звернень тощо.

Водночас звертає на себе увагу деяка непослідовність самих конституційних приписів. Адже пункт 1 статті 116 Конституції зобов'язує уряд забезпечувати виконання «актів» Президента. Ця формула певним чином дисонує з наведеними положеннями, оскільки немає легального розмежування словосполучень «керуватися у своїй діяльності» і «забезпечувати виконання». І це може стати підставою для конфліктних ситуацій у відносинах Президента й уряду.

Розглянуті особливості правових статусів Кабінету Міністрів і Президента свідчать про необхідність конституційного удосконалення існуючої в Україні змішаної форми правління<sup>1</sup>, без зайвої «фетишизації» небезпеки від властивого їй дуалізму виконавчої влади. Автор свідомий того, що окремі його міркування у розглядуваному контексті можуть викликати неоднозначні оцінки. Тим не менше, є розуміння того, що будь-які передбачувані на цей час політико-правові перетворення мають спиратися на різноманітний спектр думок, щоб не зробити суспільство заручником зовні простих, а насправді недостатньо продуманих рішень.

<sup>1</sup> Про пошук досконалішої моделі див.: Святоцький О. Питання пошуку оптимальної моделі форми державного правління для України // Право України. — 2009. — № 10. — С. 63–66.

Насамперед слід акцентувати, що ми фактично приречені на вибір змішаної форми правління з досить «сильним» Президентом (або ж на гіпотетичний перехід до суто президентської форми, для якої сьогодні немає необхідних підстав), доки буде конституційно закріплене всенародне обрання Президента України. Адже ця умова свідчить про прагнення українського суспільства бачити у главі держави національного лідера, роль якого полягає у: а) спрямовуючих і консолідуючих<sup>1</sup> функціях щодо державних інституцій; б) зусиллях із забезпечення злагоди, спокою і справедливості у суспільстві; в) активній зовнішньополітичній діяльності щодо інтеграції України в європейську і світову спільноту.

Дійсно, надаючи Президенту всенародний мандат, не виправдано обмежувати його суто номінальними повноваженнями. Їх обсяг у сфері виконавчої влади має бути, порівняно з урядом, значно вагомим<sup>2</sup>, а це є ключовою ознакою не просто змішаної форми правління, а саме її президентсько-парламентського різновиду. Головне тут — забезпечити максимально чіткий і детальний розподіл повноважень виконавчої влади між Президентом і урядом.

Зокрема, обсяг компетенційних преференцій Президента мали б скласти: а) керівництво двома (а не трьома, як зараз) сферами виконавчої влади — зовнішньою політикою та обороною держави; б) вагомша роль у призначенні та звільненні з посади Прем'єр-міністра; в) забезпечення узгодженого функціонування елементів державного механізму, недопущення у ньому суперечок (так званий президентський арбітраж); г) спрямовуючий вплив на основні інституції, які сприятимуть главі держави реально гарантувати додержання прав і свобод людини та громадянина, — державну службу, органи юстиції, органи виконавчої служби, правоохоронні органи і спецслужби, судову систему (у частині впливу на окремі кадрові призначення та ініціювання реформ у судової та судочинстві).

Стосовно ж фактично «безрозмірної» сфери національної безпеки, то було б доцільно обмежити обсяг преференцій Президента питаннями зовнішніх загроз і ризиків, належного функціонування інституту прав людини, а також забезпечення стратегічної орієнтації відповідних державних органів на проведення необхідних політико-правових і соціально-економічних реформ. До сфери національної безпеки доцільно віднести і вирішення проблем, породжених перехідним етапом розвитку нашого суспільства і держави, котрий об'єктивно ще далеко не завершений. Саме глава держави у ролі національного лідера з достатніми прерогативами виконавчої влади здатний ефективно боротися з небезпечним для суспільства зрощенням влади та великого капіталу, з корупцією, клановістю та бюрократизмом в усіх ешелонах влади, з безпрецедентною поляризацією суспільства внаслідок триваючої несправедливості у розподілі національних багатств, спроможний відновити повагу до закону, моральності й духовності у

<sup>1</sup> Враховуючи це, Ю. С. Шемшученко пропонує додатково виокремити у державі самостійну «узгоджувальну функцію». *Шемшученко Ю.* Про дуалізм виконавчої влади // Правовий тиждень. — 2008. — 8 квіт. — С. 4.

<sup>2</sup> Окремі фахівці пов'язують це з розвитком принципово нової конституційної моделі — президентціоналізму. *Онішук М.* Конституційні засади організації державної влади: теорія і практика // Голос України. — 2008. — 9 квіт. — С. 4.



суспільстві і державі. Без цього Президент не зможе гарантувати «додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (частина друга статті 102 Конституції), забезпечити «державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави» (пункт 1 частини першої статті 106 Конституції).

Адже досвід переконує, що гідно, і головне в інтересах переважної частини населення, відповісти на більшість перелічених гострих викликів нинішні політичні партії в Україні та їхні представники в парламенті й уряді не спроможні. З огляду на це помилковою є думка, що інститут президента відіграв свою лідерську роль і в ній зараз вже немає потреби<sup>1</sup>. Насправді, у вирішенні згаданих питань, що прямо стосуються національної безпеки країни, Президент має виконувати ключову роль, спираючись на систему органів виконавчої влади на чолі з урядом.

Решта питань національної безпеки має бути віднесена до предметів відання, що є спільними для Президента і Кабінету Міністрів. Їх суттєва конкретизація і мінімізація переліку є найважливішим завданням задля недопущення негативних проявів дуалізму виконавчої влади. Зокрема, це мали б бути:

— контроль за виконанням урядової програми, насамперед у сферах зовнішньої політики та оборони держави, а також участь у вирішенні уточнених питань національної безпеки;

— вжиття заходів із забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина;

— участь у формуванні складу уряду та здійсненні окремих інших кадрових призначень і відставок за поданням уряду (або за погодженням з Верховною Радою);

— здійснення ефективного реформування ряду державних інституцій, а також сфер економіки і соціально-гуманітарного розвитку країни.

Зазначеним цілям відповідає розробка і прийняття вже згадуваного закону про засади державної політики, але з ширшим предметом регулювання (і відповідно ширшою назвою) — окрім трьох розглянутих сфер згідно з чинною Конституцією України, також сфери забезпечення прав і свобод громадян, формування частини кадрового корпусу виконавчої влади та проведення суспільно значущих реформ.

З огляду на викладене, слід підсумувати, що використати притаманні дуалізму виконавчої влади окремі позитивні властивості можна за умови існування «сильного» Президента з лідерськими функціями та достатніми компетенційними важелями впливу у сфері виконавчої влади. Тому на найближчу перспективу певна модернізація змішаної форми правління з наданням Президенту значних повноважень за максимально повно і чітко визначеним колом питань мала б бути наріжним завданням конституційного вдосконалення організації виконавчої влади в сучасній Україні.

<sup>1</sup> Інститут президента в Україні. Інтерв'ю С. Серьогіної // Право України. — 2009. — № 12. — С. 15.

**Аверьянов В. Б. Дуализм исполнительной власти в свете конституционного усовершенствования формы государственного правления в Украине.** В статье рассмотрены основные черты смешанной формы государственного правления, определенной действующей Конституцией Украины, раскрыто содержание «дуализма» исполнительной власти и особенностей взаимоотношений Президента и правительства. Обосновывается необходимость уточнения правовых статусов Президента и правительства, нечеткость которых может повлиять на функционирование смешанной формы правления со свойственной ей моделью так называемого двойного центра исполнительной власти.

**Ключевые слова:** форма государственного правления, разделение власти, дуализм исполнительной власти, функции государства, двойной центр исполнительной власти, компетенционные преференции.

**Averianov V. B. Dualism of the executive branch in the light of constitutional improvement of the form of state governance of Ukraine.** The article explains the main features of the mixed form of the state governance, defined by the effective Constitution of Ukraine. The essence of the «dualism» of the executive authority and the specific characteristics of relations between the President and the Government are described. The author substantiated the necessity to improve the legal status of the President and the Government, as their existing defects may have negative impact on the modern state of functioning within the frames of the mixed form of the state (state governance) with the immanent model of the so-called «dual centre» of the executive authority.

**Key words:** form of the state (state governance), separation of powers, dualism of the executive branch, functions of the state, the «dual centre» of the executive authority, competential prerogatives.