Тетяна Подорожна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри
економічної теорії і права
Подільського державного
аграрно-технічного університету

УДК 342.53

Конституційно-правові проблеми вдосконалення механізму державної влади: світовий досвід

Досліджуючи основні конституційні положення, які закріплюють інститут державної влади, слід, на нашу думку, насамперед звернутися до конституційної практики, яка протягом значного історичного періоду виробила певні конституційні стандарти, в тому числі й ті, що стосуються організації державної влади. В юридичній літературі поняття державної влади визначається як вища влада в суспільстві. Обов'язковість її рішень спирається не тільки на легітимність і авторитет, але й на присутню тільки у неї можливість використання державного примусу. Державна влада трактується в широкому та вузькому значенні: в широкому розумінні державна влада реалізується всіма державними органами та посадовими особами, а в більш вузькому – державна влада належить вищим (центральним) органам держави [6, с. 155]. Саме цей рівень – предмет розгорнутої конституційної регламентації, що визначає систему вищих органів влади, порядок їх формування, компетенцію тощо. Безумовно, конституція конкретної держави в цьому плані має свої особливості, проте найважливіше значення в усіх конституціях має принцип розподілу влади, а також визначення побудови, структури та організації представництв законодавчих органів, внутрішньої структури парламентів та їх компетенції, статусу депутатів та основних стадій законодавчого процесу.

Сформульована нижче мета, науково-теоретичні ідеї визначили критерії відбору і висвітлення окресленої проблеми в її доктринальному та прикладному праворозумінні. Тому при проведенні дослідження ми передусім зверталися до фундаментальних праць у вітчизняній науці конституційного права вчених, як В. Шаповал, А. Селіванов, В. Тацій, Ю. Тодика, М. Цвік,

Ю. Шемшученко, Л. Юзьков, В. Погорілко, В. Федоренко, О. Скрипнюк, М. Савчин, С. Головатий, А. Георгіца, О. Фрицький, а також праць видатних зарубіжних вчених – Т. Пряхіної, Н. Богданової, В. Зорькіна, В. Кабишева, В. Крусса, О. Кутафіна.

Метою цієї статті є розгляд проблем конституційно-правового регулювання механізму державної влади в контексті принципу поділу влади з використанням світового досвіду.

У деяких конституціях детально висвітлюються питання, пов'язані з передачею законодавчих повноважень органів законодавчої влади органам виконавчої влади, інколи президенту держави, а подекуди й уряду. Це, як правило, пов'язано з особливим положенням зазначених органів, що склалося в тій чи іншій державі.

Як правило, основним законодавчим органом більшості країн є Парламент (в Україні, як відомо, це – Верховна Рада [1, с. 163]). Проте згідно з існуючої практики, цей орган не тільки приймає закони. Конституції переважної більшості країн передбачають делегування законодавчих повноважень з боку парламентів органам виконавчої влади. Як правило, це робиться у тому випадку, якщо є потреба у швидкому законодавчому регулюванні відповідних суспільних відносин. Безумовно, ця практика не може бути взята за типову, проте саме життя вимагає, щоб така традиція існувала, а тому основна проблема повинна зводитися до визначення умов її застосування.

У цьому випадку показовою є практика законодавчого процесу в Італії. Так, стаття 76 Конституції Італійської Республіки встановлює, що існування законодавчої функції може бути делеговано урядові, якщо тільки при цьому будуть визначені принципи та керівні критерії такого делегування, і воно буде надане тільки на певний час і з певного кола питань [2, с. 258]. Це загальне положення конкретизується у статті 77 згадуваної конституції, в якій установлюється, що «уряд не може без точно виражених повноважень палат видавати декрети, які мали б силу простого закону» [2, с. 258–259].

Велике значення надається в чинних конституціях праву законодавчої ініціативи, тобто пропозиція для введення нового, відміни чи зміни старого, вже чинного закону обов'язково повинна бути обговорена в парламенті. Парламентська практика свідчить, що це питання по-різному вирішується в конституціях. При цьому, як зазначає В. М. Шаповал, на конкретне рішення цього питання впливає державний устрій [3, с. 374]. У парламентських країнах правом законодавчої ініціативи в більшості випадків володіють депутати парламентів та уряд. У цілому ж, слід сказати, що в цій частині конституційної практики важливо з'ясувати певну стабільність. В Італії цим правом володіє уряд, депутати парламенту, постійні комісії, парламентські фракції, а також представницькі органи областей, а інші мають в Італії взагалі досить широкі повноваження. Конституція України 1996 р. звузила коло суб'єктів законодавчої ініціативи до чотирьох: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України та Національний банк України. Таким чином, на сьогодні правом законодавчої ініціативи володіють лише ті інституції, які безпосередньо пов'язані із вирішенням найважливіших питань державного будівництва.

Подібна практика обмеження кількості суб'єктів законодавчої ініціативи характерна для більшості країн світу. Зокрема, у США суб'єктом законодавчої ініціативи виступають лише окремі парламентарії – сенатори або члени Палати представників (колективна законодавча ініціатива заборонена), у Франції – члени парламенту та Прем'єр-міністр, у Канаді та Австрії – парламентарії та уряд,

у Фінляндії – члени парламенту та Президент, який є главою уряду.

Проте в Україні існують думки і щодо необхідності розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи, при цьому їхні автори посилаються на зарубіжний досвід. Так, у Росії загальне право законодавчої ініціативи мають: Президент, Рада Федерації, депутати Ради Федерації, депутати Державної думи, уряд, законодавчі (представницькі) органи влади суб'єктів РФ. Крім того, спеціальне право законодавчої ініціативи належить Конституційному Суду, Верховному Суду, Вищому арбітражному суду [4, с. 18]. Уповноважений з прав людини в Російській Федерації також має право законодавчої ініціативи, що дає змогу йому усувати недоліки і прогалини законодавства у сфері захисту прав громадян.

Розширене коло суб'єктів права законодавчої ініціативи і в ряді інших країн. Для прикладу, у Швеції таке право мають парламентарії (члени Риксдагу), постійні комісії Риксдагу, інші парламентські органи з питань, що належать до їх компетенції, уповноважені «Риксбанку» та Управління національного боргу, ревізори парламенту, а також Конференція при голові парламенту з питань регламенту Риксдагу [5, с. 383]. У Великій Британії поширене так зване делеговане законодавство. Суть його полягає в делегуванні парламентом своїх повноважень щодо прийняття нормативно-правових актів іншим суб'єктам (королеві, уряду, міністерствам). Вищою формою здійснення делегованого правотворення є «наказ у Раді», що формально є наказом Таємної ради (монарха й таємних радників), а фактично – уряду [6, с. 176].

Своєю чергою, в окремих країнах певною мірою обмежена й законодавча ініціатива депутатів. Так, наприклад, у Фінляндії парламентарії можуть вносити законопроекти лише протягом 14-ти днів після відкриття чергової сесії, проте за певних обставин парламент може дозволити депутату внести законопроект і пізніше цього терміну, якщо про це з відповідним проханням звертається уряд [4, с. 14].

Загалом парламентська практика розвинутих країн свідчить про те, що більшість законопроектів, незалежно від кількості суб'єктів права законодавчої ініціативи, вноситься на розгляд парламенту урядом. Тоді як в Україні ситуація дещо відмінна – серед зареєстрованих у Верховній Раді України домінують законопроекти, внесені народними депутатами [7]. Відповідно, серед прийнятих законів також більша частина внесена парламентаріями. У Швеції право законодавчої ініціативи належить уряду, депутатам, постійним комісіям та іншим парламентським структурам, ревізорам та парламентським захисникам прав людини.

У цьому аспекті слід врахувати ще одне правило. На наш погляд, як у порядку законодавчої ініціативи, так і взагалі щодо пропозицій, які вносяться до парламенту, потрібно робити таке: законодавчі пропозиції та поправки, що пропонуються членами парламенту, не можуть бути прийняті в тому випадку, якщо наслідком їх прийняття було б або скорочення державних витрат, або створення чи збільшення доходів держави.

Вартим уваги є також питання конституційних положень, які пов'язані із закріпленням на конституційній основі статусу президента. До них слід віднести такі конституційні положення.

Насамперд, це закріплення статусу президента як глави держави, а крім того, можливо, і глави виконавчої влади (в деяких країнах). На нашу думку, функція «глави держави» спрямована на те, щоб підтримати в статусі президента роль в організації державної влади, формування держави, забезпечення єдності в діяльності державного апарату та самостійних

структур з метою найбільш ефективного проведення політики держави. Таким чином, основною функцією глави держави є об'єднуюча функція всіх демократичних сил, що діють в державі [8, с. 340].

Проблемні питання щодо статусу президента надають цій посаді ще більшої важливості. Так, стаття 30 Конституції Греції вказує, що президент республіки, який, скажімо, обирається парламентом (так як Греція є парламентською республікою), є «арбітражем інститутів республіки» [2, с. 201]. Окрім того, в конституціях вказується й на такий пункт статусу президента, за яким він є гарантом національної безпеки.

Президент, особливо в так званій «президентській республіці», має значні повноваження. Він, як правило, є головнокомандуючим Збройними силами, формує уряд, в деяких країнах за згодою з парламентом здійснює промульгацію законів, може головувати на засіданнях уряду, звертатися з посланням до парламенту, в якому формулює свою позицію з проведення державної внутрішньої та зовнішньої політики, реалізує своє право на помилування, а також інші повноваження глави держави [8, с. 342].

В аспекті розвитку відносин між президентом та парламентом є звичайно питання про право президента про розпуск парламенту. Особливо це питання актуальне в колишніх республіках Союзу РСР, оскільки чинної політико-правової практики ми не маємо, проте розуміємо, що парламент як орган народного представництва – найголовніший, а тому «недоторканний». Втім, світова практика свідчить про інше. Конституції Франції, Італії, Греції, навіть ФРН, де президент має досить обмежені повноваження, а також конституції деяких інших країн передбачають можливість розпуску народного представництва (парламенту) президентом республіки. При цьому в деяких випадках (Франція, Італія) конституції зовсім не стверджують про відставку, якщо цю акцію президент може реалізувати. В інших конституціях,– навпаки, перелічені умови, коли цей розпуск може реалізуватися. Наприклад, у Конституції Греції вказується, що президент Республіки може розпустити палату депутатів у випадку, «якщо пішли у відставку два уряди або йому було висловлено недовіру палатою депутатів та якщо склад уряду не забезпечує його стабільності» [2, с. 207]. Більш того, «президент республіки може розпустити палату депутатів з метою відновлення довіри народу, маючи при цьому на увазі вирішення проблем виключно національної важливості» [2, с. 208]. На наш погляд, така практика є безперечно демократичною та правомірною за своєю природою. Жодна з гілок влади, в тому числі й парламент, не можуть бути наділені диктаторськими повноваженнями, бути фактично безконтрольними.

Що стосується виконавчої влади, то вона асоціюється не тільки із діяльністю президента, але й із діяльністю уряду (в переважній кількості держав). Конституції, як правило, регулюють діяльність цієї системи органів, закріплюючи виключно принципові, головні положення, які дають можливість стверджувати про систему державної виконавчої влади в цілому, а на місцевому рівні – встановлювати основи взаємовідносин місцевих органів влади з органами місцевого самоврядування.

Досить важливо, щоб у конституції були встановлені основи взаємодії уряду країни з парламентом. У конституції Франції, наприклад, окрім спеціального розділу про уряд, існує ще один розділ, що так і називається: «Про відносини між парламентом та урядом», в якому максимально коректно вирішується, за якими питаннями парламент приймає закони, в якому порядку ці закони приймаються, яку участь і в яких формах приймає уряд в законодавчій процедурі [2, с. 273].

Тепер перейдемо до конституційної характеристики третьої гілки влади, тобто судової. Практика нашої судової системи, принципи її створення та діяльності свідчать про те, що ця гілка державної влади, на жаль, працює далеко не так, як цього вимагають загальноприйняті стандарти демократичної правової держави, насамперед, сама система організації судової влади, що здійснює правосуддя в Україні. На відміну від вітчизняної судової системи, в багатьох країнах діє досить поширена система судових органів, побудована за принципом відомчої приналежності. Наприклад, в ФРН діють суди загальної, адміністративної, фінансової, трудової, а також соціальної юрисдикції [2, ст. 95] та відповідно до цього поділу в деяких верховних судових органах, які чинять правосуддя, існує система верховних судових палат.

У деяких країнах створена судова система має свої особливості, проте однією з головних її цілей є проведення на практиці принципу спеціалізації, що пов'язано з утворенням спеціальних судів, а не єдиних судів, що розглядають судові справи, які відносяться до різної судової юрисдикції. Саме тому, як випливає із вищесказаного, слід ввести в Україні відомчу систему приналежності судів. Оскільки процес цей доволі складний, починати слід із створення судів, в першу чергу, адміністративно-правового характеру, як це прийнято в деяких країнах (Польща, Англія), що значно підвищить рівень законності в державі.

Що стосується Конституційного Суду, то в різних країнах він має різну назву. Наприклад, у Бельгії – Арбітражний Суд, у Швейцарії – Федеральний Суд, у Швеції – Верховний Адміністративний Суд, в Естонії – це Суд конституційного контролю. Окрім того, розгляд конституційних питань покладено на верховні суди в Ірландії, Ісландії, Канаді, Кіпрі, Норвегії, Фінляндії, Японії.

У системі органів державної влади особливе місце посідають органи прокуратури, які обов'язково повинні здійснювати низку функцій у сфері забезпечення законності в державі. В Україні, як і в інших республіках колишнього СРСР, з давніх часів діє інститут прокуратури, головним завданням якого завжди передбачалося здійснення загального контролю за законністю [8, с. 465–466].

У більшості країн діяльність прокуратури та її місце в системі державної влади органічно пов'язано з діяльністю судів у сфері здійснення правосуддя. Це методологічно правильно, адже в демократичних державах останнє слово щодо законності чи незаконності тих чи інших дій належить саме суду, а всі інші органи зобов'язані допомагати суду у справедливому та законному вирішенні справи. Так, наприклад, Конституція Італії закріплює призначення Генерального прокурора Касаційним судом [2, с. 260].

Отже, як бачимо, світова конституційна практика дає нам багато матеріалу про форми організації державної влади в кожній демократичній країні. Завдання полягає лише у тому, щоб на основі глибокого аналізу економічних, соціальних та політичних процесів, що відбуваються в Україні, знайти й удосконалити таку форму організації державної влади, яка б найбільш повно відповідала питанням здійснення ефективного державного керівництва та реаліям сучасного конституційного процесу.

Список використаних джерел

1. *Теорія* держави і права. Академічний курс : [підруч.] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
2. *Конституции* зарубежных государств : [учеб. пособ.] / сост. проф. В. В. Маклаков. – [2-е изд., исправ. и доп.]. – М. : Изд-во БЕК, 1999. – 584 с.
3. *Шаповал В. М.* Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал : [монографія]. – К. : Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
4. *Богачова О. В.* Законотворчий процес зарубіжних країн / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К. : Реферат, 2006. – 656 с.
5. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран : [учеб.]. – 2-е изд. / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2000. – 600 с.
6. *Порівняльне* правознавство (правові системи світу) / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Парламентське вид-во, 2008. – 488 с.
7. *Мищак І. М.* Конституційно-правові аспекти реалізації народними депутатами України права законодавчої ініціативи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2011_3/p6_12.html
8. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України / за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – [3-тє вид., переробл. і доопр.]. / передмова проф. В. В. Коваленка. – К. : КНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с.

Подорожна Т. С. Конституційно-правові проблеми вдосконалення механізму державної влади: світовий досвід

У статті розглядаються проблеми конституційно-правового регулювання механізму державної влади в контексті принципу поділу влади.

Ключові слова: конституція, демократична держава, державна влада, конституційний процес.

Подорожная Т. С. Конституционно-правовые проблемы усовершенствования механизма государственной власти: мировой опыт

В статье рассматриваются проблемы конституционно-правового регулирования механизма государственной власти в контексте принципа разделения властей.

Ключевые слова: конституция, демократическое государство, государственная власть, конституционный процесс.

Podorozhna T. Constitutional and legal issues to improve the mechanism of government: a global perspective

The article deals with constution-law problems of regulation government mechanism in powers separacion.

Key words: constitution, democracy, state power, the constitutional process.