

Конституційне право, міжнародне публічне право
Теоретико-правова діагностика статусу виконавчої влади

*Добродумов Петро Олександрович,
к.і.н., доцент кафедри державно-правових дисциплін
Української академії банківської справи Національного банку України*

З часу появи перших конституцій і до сьогодні фундаментальним завданням конституційного устрою будь-якої країни було і залишається забезпечення функціонального поділу і збалансованості державної влади. Необхідно в першу чергу констатувати, що серед десятків різних доктринальних підходів до конкретної конституційної моделі поділу влади одностайно визнаною і беззаперечною є тільки теоретична констатація необхідності поділу та збалансованості влади. Конкретні підходи, форми і методи і, тим більше, практичні рішення істотно відрізняються в кожній конституційній системі.

Разом з цим необхідно реально і чітко відповісти на питання: як вирішується завдання поділу та збалансованості влади в наші дні з урахуванням тієї об'єктивної реальності, що в світі з'явилися спеціалізовані державні інститути, які покликані неупереджено гарантувати верховенство і безпосередню дію Конституції?

У зв'язку з цим слід зазначити, що, за великим рахунком, по суті нічого не змінилося і американська доктрина конституційного поділу та збалансованості влади в повній мірі є життєздатною і в наші дні. Основні вимоги до ефективного функціонування даної системи, на наш погляд, полягають у наступних передумовах:

По-перше, поділ влади – це, в першу чергу, функціональний, а не інституціональний процес, що часто плутається навіть на рівні конституційних рішень. Певну роздільну конституційно-правову функцію можуть реалізувати різні конституційні інститути.

По-друге, головне завдання конституційного устрою – забезпечення збалансованості в системі функція-інститут-повноваження.

По-третє, важливим є питання про чітке розмежування функціональних, стримувальних і противагових повноважень конституційних інститутів влади і забезпечення оптимальної збалансованості цих повноважень.

По-четверте, невідкладним завданням сучасного конституціоналізму є впровадження дієздатного і ефективно функціонуючого механізму внутрішньоконституційного самозахисту, щоб гарантувати своєчасне виявлення, оцінку і відновлення функціонального конституційного балансу в динаміці. Це є, по суті, головною метою конституційної діагностики і головним завданням конституційного контролю в цілому.

Виходячи з цього, варто зазначити, що не дивлячись на великий обсяг трансформацій в законодавстві та Конституції, Україна досі знаходиться в пошуку оптимальної моделі взаємодії між гілками влади і в цьому процесі місце та роль виконавчої влади є одним з найцентральніших.

В той самий час, ми не можемо заперечувати загальносвітової тенденції до зростання ролі виконавчих органів, що є об'єктивним наслідком ускладнення економічних процесів і необхідності в компетентних колегіальних органах. В політичному сенсі, саме виконавчі органи влади є найбільш нестабільними, оскільки їх змінність напряму залежить від політичної волі інших державних та політичних суб'єктів, а також від загальнодержавної кон'юнктури, яку утворює величезний спектр економічних, соціальних, культурних та інших показників. Відповідно до цієї позиції і рівень відповідальності і вагомість рішень виконавчих органів влади є надзвичайно високими. З цієї позиції, розглядаючи систему органів виконавчої влади в Україні, ми маємо звернути увагу на основні тенденції, фактори, що впливають на їх функціонування, а також на основні проблеми даної гілки влади в контексті механізмів їх вирішення в процесі конституційної реформи.

Дослідження конституційних засад функціонування виконавчої влади набуває особливої актуальності в контексті проведення в Україні конституційної та адміністративної реформ. Зважаючи на те, що їх метою є поетапне створення такої державної влади, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, європейської держави, зростає роль

процесів конституційного реформування виконавчої влади. В цьому плані загальним завданням постає створення ефективної системи такої влади, головним пріоритетом діяльності якої є служіння народів, національним інтересам, яка є підконтрольною народів, прозорою та побудованою на чітких наукових принципах.

Справа в тому, що стаття 85 Конституції наділяє Верховну Раду України дуже широкими повноваженнями, що дозволяють їй крім виконання своїх прямих функцій, тобто прийняття законів, активно і безпосередньо впливати на реалізацію функцій виконавчої влади, причому цей вплив (або втручання) узаконюється загальними і неконкретними формулюваннями, що створює високий ступінь невизначеності і сваволі у взаєминах парламенту і виконавчої влади. Мається на увазі наступне:

- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- прийняття рішень щодо програми уряду;
- здійснення контролю за діяльністю уряду;

Очевидно, подібні загальні формулювання дозволяють парламенту в певних умовах легко паралізувати роботу уряду, не обтяжуючи себе при цьому відповідальністю. Парламент не призначає прем'єр-міністра і склад уряду і, отже, не несе за їх дії відповідальності перед громадянами, але дає згоду на призначення Прем'єр-міністра, контролює уряд і може висловити йому недовіру.

Хто конкретно формує і здійснює політичний курс держави, хто і перед ким несе відповідальність за економічний стан держави і суспільства, залишається неясним, так як Конституція взагалі не передбачає статус глави виконавчої влади. Замість цього стаття 113 дає ухильне визначення Кабінету Міністрів як якогось "вищого органу в системі виконавчої влади". Усунувши таким чином персональну відповідальність за діяльність виконавчої влади, Конституція одночасно узаконює і невизначеність статусу Кабінету Міністрів. Легітимність його ув'язана з легітимністю Президента, оскільки закінчення

повноважень останнього тягне за собою також припинення повноважень уряду (стаття 115). Главу уряду також призначає Президент, але за згодою парламенту (стаття 114), а у своїй діяльності уряд "відповідальний" перед Президентом, але "підконтрольний і підзвітний" парламенту в межах широких повноважень останнього (стаття 113), причому парламент може відправити уряд у відставку незалежно від його призначення Президентом (стаття 87). Правда, це право не може застосовуватися більше одного разу на сесію і протягом року після затвердження програми уряду, але й цього достатньо для того, щоб нейтралізувати уряд з тих чи інших причин, а Президенту і уряду уникнути відповідальності, посиляючись на парламент.

Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України (стаття 113) і виконує функції, обумовлені його актами, але не тільки ними (стаття 116). При цьому роль самого Президента в організації державної влади має своєрідний характер. Оскільки він обирається всім народом, то й відповідальність несе тільки перед народом, але в чому саме ця відповідальність полягає залишається неясним, так як в якості глави держави Президент самостійно може виконувати, по суті, тільки представницькі функції, не визначає самостійно "свого" політичного курсу і не може самостійно, "під свою відповідальність", приймати і здійснювати державні рішення.

Характерно, що Конституція не передбачає навіть створення Адміністрації Президента як самостійної структури в системі державної влади.

І разом з тим Президент має дуже великі можливості впливати на виконавчу владу і контролювати її, не несучи відповідальності за її дії. Досягається це не шляхом прямого керівництва її діяльністю та цілеспрямованого здійснення "власного" політичного та економічного курсу, а чисто "апаратним" шляхом, тобто призначенням Прем'єр-міністра (хоча і за згодою парламенту) та інших посадових осіб на ключові пости в держапараті, хоча щодо виконавчої гілки влади це робиться за поданням Прем'єр-міністра.

Отже, загальний "малюнок" державної влади у відповідності з Конституцією уявляється у формі якоїсь напівпарламентської-

напівпрезидентської системи, де виконавчу владу здійснює Кабінет Міністрів, який перебуває, по суті, в подвійному підпорядкуванні, але одночасно грає власну "партію" в реальному здійсненні влади. При цьому ніякої відповідальності безпосередньо перед громадянами він не несе, тому що його легітимність прив'язана до легітимності Президента. Президент ж не несе відповідальності за діяльність уряду, оскільки не очолює виконавчу владу, тим більше що уряд підзвітний Верховній Раді, яка, до того ж, дає згоду і на кандидатуру Прем'єра, і на урядову програму. Верховна Рада, у свою чергу, не відповідає за стан справ в державі, бо за це відповідає уряд, сформований Президентом.

Таким чином, у прийнятій Конституції замкнулося те ж існуюче і до неї "зачароване коло", а точніше, "трикутник взаємної безвідповідальності": Верховна Рада – Президент – Кабінет Міністрів.

Слід визнати, що існуюча сьогодні в Україні модель виконавчої влади являє собою складне суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками та слабкими сторонами: як успадкованими від попередньої командно-адміністративної системи, так і набутими за роки незалежності. Суспільство не задовольняє неефективність уряду та інших органів виконавчої влади, низька якість управлінських послуг, повільність та хаотичність перетворень. Це призводить до втрати довіри до державної влади, породжує політичну і соціальну напругу в суспільстві, держава втрачає позитивний імідж в очах своїх громадян. Така ситуація в системі органів виконавчої влади не може бути визнана ні нормальною, ні виправданою, тому що дезорганізує її роботу та є чинником політичної нестабільності. Саме тому сьогодні визначальним у питанні удосконалення системи організації влади є не вибір форми правління, а створення нових конституційних балансів влади, сучасної і ефективної системи стримувань і противаг.

Список використаних джерел:

Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. (зі змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 140.

Добродумов, П.О. Теоретико-правова діагностика статусу виконавчої влади [Текст] / П.О. Добродумов // Юридична наука: нові ідеї та концепції : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (26–27 жовтня 2012 року) : у 2-х ч. – Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. – Ч. 1. — С. 27–29.