М.І. ОСЛАВСЬКИЙ. ПРОБЛЕМИ ЛІКВІДАЦІЇ ДУАЛІЗМУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджуються конституційні засади функціонування виконавчої влади на предмет виявлення дублювання управлінських функцій та пропонуються заходи щодо законодавчого забезпечення стабільності робот уряду.

Ключові слова: *виконавча влада, конституційне право, Кабінет міністрів України.*

Исследуются конституционные основы функционирования исполнительной власти на предмет обнаружения дублирования управленческих функций и предлагаются меры для законодательного обеспечения стабильной работы правительства.

Ключевые слова: *исполнительная власть, конституционное право, Кабинет министров Украины.*

The author analyses the constitutional foundation of executive power activity in order to detect the duplication of administrative functions. The legislative measures for the stable work of the government are proposed.

Key words: *executive power, constitutional law, Cabinet of Ministers.*

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 народові, національним інтересам, яка є підконтрольною народові, прозорою та побудованою на чітких наукових принципах.

Однією з цілей згаданих вище реформ є досягнення збалансованості у функціонуванні всіх гілок влади в режимі солідарної відповідальності, чіткого визначення їх компетенції та повноважень, розмежування функцій. Це дасть змогу подолати тривале, безплідне й руйнівне протистояння між ними, яке гальмує розв`язання наболілих не лише політичних, а й економічних, соціальних і гуманітарних проблем. Нині ці явища та процеси, безперечно, усвідомлюються та аналізуються не лише політиками, але й науковцями, які пропонують рецепти та засоби виходу з кризи. Цим питанням присвячені численні праці В.Б.Авер'янова, Ф.В.Веніславського, А.З.Георгіци, І.В.Гладуняка, О.О.Дьоміна, В.С.Журавського, І.К.Залюбовської, І.Б.Коліушка, В.Я.Малиновського, Н.Р.Нижник, С.Д.Серьогіної, М.П.Солдатенкова, Г.О.Федоренко, В.М.Шаповала та інших дослідників.

Слід визнати, що існуюча дотепер 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 напру-

© *ОСЛАВСЬКИЙ Михайло Іванович* – кандидат юридичних наук, доцент, зав. кафедри Юридичного інституту Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника

гу 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.

Зокрема, на думку І.В.Гладуняка, ще й досі зберігають свій вплив на розвиток України такі риси радянської політичної системи, як: а) існування постійних тенденцій до авторитаризму в сфері державної влади; б) тотальна бюрократизація всієї сфери суспільних відносин; в) запровадження тотального контролю, що засновувався на принципі всебічної залежності людини, суспільства і всієї політичної системи під держави[1].

Загальновизнаним принципом функціонування ефективного державного механізму є принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки. Але головним у цьому принципі є не стільки сам поділ владних повноважень між органами гілок влади, скільки взаємодія цих гілок, встановлення системи стримувань і противаг для запобігання узурпації державної влади однією з гілок.

Разом із тим, як показує практика зарубіжного конституціоналізму, досягти максимальної взаємодії як між гілками влади, так і між вищими органами влади в багатьох випадках вдається досить складним шляхом. Особливим чином це стосується взаємовідносин між урядом і главою держави. Причому в цій проблематиці можна також виділити випадки, коли в самій владній моделі закладена можливість виникнення час від часу гострих протистоянь та непорозумінь між двома владними інституціями[2]. Йдеться, насамперед, про змішані республіки, до яких належить і Україна. Дана форма державного правління зумовлює наявність "дуалізму" виконавчої влади. Такий дуалізм (біцефалізм) передбачає існування ситуації, коли гілка влади фактично очолюється двома вищими органами держави, тобто це "модель не з одним центром, а зі своєрідним "подвійним центром"[3], котрий складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів –президента і уряду.

Дійсно, Конституція 1996 р. позбавила Президента статусу глави виконавчої влади, визначивши його виключно главою держави, але водночас зберегла за ним (майже в повному обсязі) об'єм повноважень, які належали Президенту за Основним Законом 1978 р. Широкі повноваження з формування виконавчої гілки влади та контролю за її діяльністю дали можливість Президенту підпорядкувати собі як уряд, так і всю виконавчу вертикаль, що призвело до появи двох центрів політичної влади в Україні – глави держави і парламенту – та боротьби між ними за право визначення основних засад внутрішньої й зовнішньої політики.

Скажімо, В.В.Ладиченко визначає такі серйозні недоліки у функціонуванні механізму державної влади того періоду: незбалансований поділ влади, відсутність ефективно діючої системи стримувань і противаг у взаємовідносинах гілок влади, роздвоєність виконавчої влади (Президент – Уряд) та відсутність чіткої ієрархії джерел права, що діє в країні та ін.[4]

Модель державної влади, що донедавна функціонувала в Україні, на думку багатьох дослідників, мала ряд негативних факторів[5]. По-перше, українська конституційно-правова доктрина будувалась на політичній неструктурованості суспільства, оскільки в існуючому державному механізмі був відсутній фактор політичної відповідальності Президента і Верховної Ради за діяльність Кабінету Міністрів. По-друге, існування дуалістичного центру виконавчої влади містило перманентний потенційний конфлікт, який неодноразово набував форм відкрито-

го протистояння в межах трикутника "президент – парламент – уряд". По-третє, таке двовладдя системно-політичного характеру ніколи не було ознакою реального демократизму.

Аналіз процедури формування та організації роботи КМУ за умови існування біцефальності виконавчої влади давав підстави, по-перше, зробити висновок про те, що Прем'єр-міністр не виступав самостійною політичною фігурою, особливо у порівнянні зі статусом керівників урядів країн зі схожою до української, президентсько-парламентською формою правління (Франція, Російська Федерація), по-друге, суттєвим недоліком було те, що Президент України фактично не ніс політичної відповідальності за наслідки діяльності уряду за надзвичайно великих можливостей впливу на Кабінет Міністрів та всю систему органів виконавчої влади[6]. Таке протистояння було неприйнятним і підлягало вирішенню шляхом усунення внутрішніх протиріч Конституції. Істотним кроком у цьому плані стали зміни до Конституції України, передбачені Законом від 8 грудня 2004 року[7].

Вказаними змінами до Конституції роль КМУ у здійсненні виконавчої влади істотно підвищено. Так, уряду надано право призначення на посади та звільнення із займаних посад керівників центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), голів місцевих державних адміністрацій, право створювати, реорганізовувати та ліквідовувати міністерства та інші ЦОВВ. Тим не менше, існуючий нині дуалізм виконавчої влади так і не ліквідовано. Перш за все, пропонованими змінами значно обмежено можливості уряду формувати зовнішньополітичний курс держави та вирішувати ряд питань внутрішньої політики – згідно з даними змінами не Прем'єр-міністр, а глава держави вносить до ВРУ подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови СБУ. Тим самим можливості Прем'єра формувати власну політичну команду, відповідальну за здійснення державної політики, суттєво звужено. Роль уряду у формуванні політики применшується також і тим, що за Президентом збережено право ініціювати питання про політичну відповідальність КМУ перед парламентом, визначати функції уряду, видавати обов'язкові для виконання урядом укази, зупиняти дію урядових актів з мотивів невідповідності актам Президента України, – тобто фактично передбачено існування двох центрів формування урядової політики – Кабінету Міністрів України, який несе політичну відповідальність за здійснювану ним діяльність перед парламентом, та Президента України, який за внесеними змінами взагалі не несе політичної відповідальності за свою діяльність, нікому непідзвітний та непідконтрольний.

Істотно звужено повноваження уряду і у здійсненні контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій – правом скасовувати рішення їх керівників, які суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України наділено не Кабінет Міністрів, а главу держави. Крім того, не можна погодитися із збереженням у Конституції України існуючого порядку призначення голів місцевих державних адміністрацій. Щоб вибудувати дієву ієрархічну вертикаль виконавчої влади, слід встановити, що дані посадові особи призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра.

Адже Кабінет Міністрів за Конституцією України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а отже, до його компетенції має належати спрямування, координація і контроль діяльності всіх органів виконавчої влади, а також питання їх утворення, реорганізації, ліквідації, оскільки лише за таких умов він може виконувати функції керуючого центру. І, звичайно ж, функція контролю має бути однією з основних щодо підлеглих йому органів виконавчої влади. А тому всі

органи виконавчої влади мають бути підпорядковані Кабінету Міністрів. Він здійснює контроль за їх діяльністю, який має удосконалюватися з розвитком структури цієї гілки влади[8].

У сфері виконавчої влади і зараз фактично функціонують дві паралельні владні структури – президентська та урядова. Специфічність такої ситуації характеризується різним відношенням цих суб'єктів до виконавчої влади. Якщо уряд є окремою структурною ланкою системи органів виконавчої влади, то глава держави відноситься до неї лише функціонально. Згідно з моделлю двоїстого центру та відповідно з Конституцією, уряд не повинен відігравати другорядну роль у сфері виконавчої влади – навпаки, саме цей орган має бути вищим у структурі цієї гілки влади та реалізовувати всі її основні функції. На жаль, сьогодні в Україні склалася система, що не відповідає зазначеним принципам функціонування виконавчої влади. Слід визнати, що прийняття довгоочікуваного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» не стало вирішальним кроком на шляху законодавчого забезпечення системи виконавчої влади України.

Аналіз становища виконавчої влади на різних рівнях і зараз дає деяким ученим підстави для висновку, що відносини органів виконавчої влади з Президентом України врегульовані недостатньо, що дає йому змогу широко втручатися у здійснення виконавчої влади. Зокрема, М.О. Теплюк доводить: становище уряду в системі поділу влади виявляється непослідовним, двоїстим, що особливо проявляється в аспекті його незалежності у прийнятті рішень. Конституційне визначення статусу КМУ не збігається з фактичним статусом цього органу. Звідси політизація рішень уряду і непослідовність у проведенні реформ, можливість частих конфліктів між главою держави і Прем'єр-міністром України за вплив на визначення і реалізацію державної політики. Через це знижується ефективність виконавчої влади в цілому, що зумовлює необхідність здійснення в Україні також реформи виконавчої влади[9].

Як зауважує Н.Р.Нижник, сьогодні в Україні принцип поділу державної влади тільки проголошено, теорії поділу влади в Україні ще немає. Фактично державні структури ведуть боротьбу за повноту та єдність своєї власної влади. Конституційні вади, у першу чергу, недосконалість визначення механізму організації влади, межі між повноваженнями, функціями глави держави і уряду, відсутність ефективно діючої системи стримувань і противаг спричиняють постійну напругу та суперечності між основними суб'єктами державної влади[10].Таке становище не є оптимальним в перехідний період та знижує ефективність діяльності КМУ та виконавчої влади в цілому, не сприяє стабільності уряду.

Сказане дає підстави для висновку про те, що успішний розвиток виконавчої гілки влади в Україні залежатиме, по-перше, від усунення біцефалізму виконавчої влади, по-друге, від законодавчого забезпечення стабільної діяльності уряду. Без сумніву, оптимальне функціонування ієрархічно організованої системи можливе лише за умови її моноцентричної структурної побудови, коли всі структурні ланки управлінської системи підпорядковані впливу єдиного, а не кількох найвищих владно-організуючих суб'єктів (центрів), підпорядкування Кабінетові Міністрів України всіх без винятку органів виконавчої влади та усунення позасистемних втручань з боку інших зовнішніх елементів чи систем, не передбачених Конституцією України, є необхідними умовами ефективності системи виконавчої влади та оптимізації функцій її органів[11].

Як констатує В.Б. Авер'янов, Конституція і в новій редакції засвідчує

наявність вже згадуваного «дуалізму» виконавчої влади, який означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади розподілені певним чином між Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Зазначений «дуалізм» об'єктивно є неминучою властивістю змішаної форми (в усіх її варіантах) державного правління, яка запроваджена в Україні Конституцією 1996 р. Задля запобігання несприятливим виявам подібного «дуалізму» вкрай важливо розподілити повноваження між Президентом і урядом за юридичною формою максимально чітко і однозначно, а з політичної точки зору – найбільш обґрунтовано[12]. Адже практика зарубіжного конституціоналізму свідчить, що, чим більш чітко на законодавчому рівні розподілені повноваження між урядом та главою держави (особливо за умов змішаної форми правління), тим ефективнішою є взаємодія цих двох вищих державних інституцій.

Закон України "Про Кабінет Міністрів України" не вирішує змістовно багатьох питань, викликає ряд зауважень і потребує внесення суттєвих змін. Зокрема, в ньому необхідно додатково висвітлити питання: про компетенцію Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади України; про взаємовідносини уряду з Верховною Радою України в процесі законотворчої діяльності, прийняття Державного бюджету і звіту про його виконання, у здійсненні загальнополітичних акцій, у практичній роботі щодо вирішення питань державного управління, що мають особливу державну вагу; про взаємовідносини КМУ з Президентом України, маючи на увазі форми президентського контролю в сфері державного управління; про взаємовідносини Кабінету Міністрів України з ЦОВВ, координацію, контроль, межі втручання в оперативну діяльність цих органів; про взаємовідносини КМУ з іншими органами виконавчої влади.

Водночас логіка функціонування нинішньої системи державної влади в Україні передбачає збереження повноважень президента, зафіксованих конституційною реформою, при одночасному формуванні чітких, прозорих та ефективних механізмів його взаємодії з органами виконавчої влади. При цьому важливо на конституційному рівні урівноважити відповідальність президента та уряду за реалізацію державної політики, оскільки у разі, якщо спричинена президентськими рішеннями кризова ситуація вимагатиме встановлення суб'єкта відповідальності, то таким суб'єктом повинен бути не уряд, а саме президент[13].

Зазначені пропозиції, як видається, значно зміцнять повноваження уряду, який дійсно стане стрижнем, серцевиною виконавчої влади. А зважаючи на роль виконавчої влади в загальній системі державної влади, можемо обґрунтовано твердити, що від того наскільки ефективно діятимуть виконавчі структури, безпосередньо залежить і те, як саме реалізовуватимуться Конституція України та закони України, в якому стані знаходитимуться держава та суспільство, наскільки реалізованими будуть різноманітні програми державного розвитку, спрямовані на підвищення рівня добробуту громадян, швидкого соціально-економічного росту країни, забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина.

1. *Гладуняк І.В.* Правові проблеми формування політичної системи в Україні на сучасному етапі: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Одеса, 2001. – С. 20. **2.** *Дахова І.І.* Конституційні засади взаємовідносин уряду з главою держави в зарубіжних країнах // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 130. **3.** *Авер'янов В.* Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог // Право України. – 2003. – № 9. – С. 25. **4.** *Ладиченко В.В.* Теоретико-правові засади поділу влади: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – К., 1998. –С. 15. **5.** *Гаєвський Б.А., Ребкало В.А., Туленков М.В.*

Політичне управління: Навчальний посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 120; *Коваленко А.* Методологічні проблеми функціонального аналізу виконавчої влади // Нова політика. – 2000. – № 6. – С. 38; *Кордун О.О., Ващенко К.О., Павленко Р.М.* Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: Монографія. – К.: МАУП, 2000. – С. 83. **6.** *Малиновський В.Я.* Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: Дис. … канд. політ. наук. – К., 2002. – С. 80. **7.** *Закон України* від 8 грудня 2004 року „Про внесення змін та доповнень до Конституції України" // Урядовий кур'єр. – 2004. – 10 грудня. **8.** *Цвігун Д.П.* Зміни до Конституції України та адміністративна реформа // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наук. праць. – К.: АДЕФ-Україна, 2003. – С. 185-186. **9.** *Теплюк М.О.* Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – К., 2008. – С. 17. **10.** *Державна* виконавча влада в Україні: формування та функціонування // Зб. наук. праць: В 2 ч. / Наук. кер. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч.1. – С. 9. **11.** *Малиновський В.Я.* Цит. праця. – С. 183-184. **12.** *Авер'янов В.Б.* Закон України "Про Кабінет Міністрів України": питання конституційності змісту положень // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №1(2). – С. 18-19. **13.** *Вавженчук С.Я.* Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Х., 2008. – С. 13.