

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ УКРАЇНИ

**Оксана Ракул,**

*здобувачка кафедри теорії держави та права  
Київського національного університету внутрішніх справ*

На сучасному етапі державотворення основні зусилля з удосконалення діяльності законодавчої влади спрямовані на формування двопалатного парламенту, оскільки реалізація положень конституційної реформи виявила багато недоліків у діяльності Верховної Ради (далі – ВР) України, одним із яких стала можливість приведення його певними політичними партіями у неідеальний. Більше того, блокування парламенту фактично зумовлює несвоєчасне регулювання держави на суспільно-політичні процеси, що відбуваються в суспільстві, адже зайняті міжклановими та міжпартійними чварами депутати настільки відірвалися від реальних потреб народу, що навіть застої у законодавчому процесі, фактичне дерегулювання певних видів відносин з боку закону не впливає на свідомість народних обранців. Це, безумовно, змушує вести мову не стільки про реалізацію та вдосконалення положень конституційної реформи, скільки про формування дієвого парламенту, який би відповідав інтересам народу, а не обслуговував бізнес-інтереси олігархів. Збільшення повноважень законодавчої гілки влади потребує якісно нового підходу до їх здійснення, адже на сьогодні Верховна Рада України не спроможна якісно виконувати покладені на неї законом повноваження в повному обсязі.

За часів президентства Л. Кравчука створено сім варіантів конституційних проектів, один із яких був винесений на всенародне обговорення. Наприкінці 1995 р. оголошувалося, що робоча група Конституційної комісії завершила проект нової Конституції країни, який передано до розгляду Конституційної комісії. Один із пунктів – створення двопалатного парламенту – Національні збори або Верховна Рада, яка складається з Палати депутатів та Сенату, а голова держави – Президент.

Двопалатний парламент реалізує принципово нову схему розроблення, узгодження, прийняття та практичного втілення законів та інших нормативно-правових актів вищої юридичної сили держави. Напрацювання цієї схеми реально вже почалося здійснюватися в

державі, ще до внесення відповідних змін до Конституції України шляхом відпрацювання моделі двопалатності на ініціативно-громадських засадах через механізм парламентських слухань, створення громадських узгоджувальних і консультативних рад при комітетах Верховної Ради України. При цьому майбутня Верхня палата парламенту (Сенат) продовжує своє існування та виконання своїх повноважень, набуває ознак політичної пропорційності до конституційної формалізації її як визнаної Верхньої палати майбутнього парламенту. Майбутня ж Нижня палата парламенту (Палата депутатів), враховуючи набутий досвід окремими громадськими інституціями, конструктивно співпрацює із Сенатом, проводить експертну оцінку, надає свої рекомендації та схвалює законодавчі акти, які виносяться на розгляд парламенту тощо.

Звичайно, модель двопалатності має різні репрезентації як серед науковців, так і серед політичних діячів. Разом із тим нашим завданням є визначення основного вектора вдосконалення діяльності єдиного органу законодавчої влади. Таким вектором, і ми переконані в цьому, є формування двопалатного парламенту в Україні, який відобразитиме об'єктивні тенденції розвитку України, враховуватиме її регіональні особливості. Отже вже не сама ідея двопалатності потребує свого аргументування та доведення, а об'єктивні потреби часу вимагають визначитися з остаточною моделлю перетворення Верховної Ради України на двопалатний парламент з її відповідним правовим закріпленням на підставі рішення всенародного референдуму.

В Україні на даному етапі цю ідею активно намагається запровадити Президент України В. Ющенко, який неодноразово наголошував на нагальній необхідності формування двопалатного парламенту. На його думку, це дозволить укріпити представництво регіонів у законодавчому органі, підвищити відповідальність та якість законотворчості, а також безпосередньо і практично створити умови для реалізації принципу формування законодавчої влади народом. У разі, коли через безпосереднє народне волевиявлення формувати-

меться тільки одна з двох палат, цей принцип також втілюватиметься в житті.

Вивчення зарубіжного досвіду з цього питання також дозволило дійти висновку, що основна мета поділу парламенту на дві палати полягає в тому, що в цьому випадку законопроекти, які ініціюються та приймаються нижньою палатою, мають схвалюватися і верхньою палатою, яка, як правило, більшою мірою схильна займати позиції, близькі уряду. Практику створення двопалатних парламентів мають Велика Британія, США, Франція, ФРН, Польща й інші країни. Причому для врегулювання зазначених питань, окрім їх регламентації в рамках Конституції, доцільно розробити Закон України «Про Національні Збори України». Більше того, даному питанню приділялася чільна увага у щорічному Посланні Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище від 31 березня 2009 р. у Верховній Раді України.

Зокрема, у Посланні Президента наголошувалося на тому, що державі потрібен парламент європейського зразка – Національні Збори України, що поєднують у собі політичне і територіальне представництво.

Нижня палата (Палата депутатів), яка обирається шляхом прямих виборів за пропорційною системою, є органом політичного представництва народу. Крім законодавчої функції, на нижню палату парламенту покладеться відповідальність за формування уряду та контроль за його діяльністю. За такого підходу уряд не повинен формуватися без програми його діяльності. У свою чергу, неспроможність призначити уряд та затвердити його програму має наслідком розпуск лише нижньої палати парламенту та її дострокові вибори. За цих умов розпускатиметься лише одна з палат парламенту, у той час як дієздатність усього парламенту зберігається за будь-яких умов.

Верхня палата має обиратися прямими виборами за мажоритарною системою та представляти громади і регіони. Ця палата покликана взяти на себе повноваження стосовно кадрових призначень, які не є урядовими, а також схвалення всіх рішень Президента України у сфері оборони та безпеки. Рівне представництво в Сенаті всіх регіонів України (по 3 сенатори від кожної області) буде об'єднуючим чинником. Цьому слугуватиме і віковий ценз депутатів Верхньої палати. У результаті політична турбулентність має залишитися виключно в межах нижньої палати з притаманними для неї гострими формами політичної конкуренції та змагальності.

На думку В. Ющенка, таким чином, можна збалансувати та стабілізувати владу, розширити представницьку демократію, посилити процеси децентралізації, підвищити якість законотворчого процесу.

Україна дозріла до того факту, що потрібно вводити двопалатний парламент, Нижня палата якого прийматиме закони, а Верхня – затверджуватиме їх і займатиметься кадровими питаннями. Це дозволить: підвищити рівень законодавчої діяльності; створити серйозні умови для подолання політичної корупції в парламенті та встановлення політичної відповідальності; створити рівноцінне представництво регіонів, коли велику, рівно як і маленьку область, представлятиме рівна кількість народних обранців; створити всередині законодавчої гілки влади своєрідну систему стримувань і противаг; реальне втілення у діяльність принципу демократичного централізму (централізація керівництва та нормативної бази з основних питань, що стосуються загальнодержавного розвитку; децентралізація оперативних функцій, ініціатива знизу до верху з питань місцевого та регіонального розвитку; взаємна відповідальність органів центральної та місцевої влади за реалізацію державної і місцевої політики); закласти фундамент для консенсусу регіональних еліт, а згодом єднання громадської нації; прискорити проведення адміністративно-територіальної реформи.

У контексті розгляду доцільності формування двопалатного парламенту заслуговує на увагу роль Президента. За Президентом доцільно зберегти загальнонаціональний і прямий представницький мандат Глави держави, оскільки йому відповідає конституційно-правовий статус Президента як гаранта державного суверенітету, безпеки та територіальної цілісності України. Завдання Президента у взаємодії із Верхньою палатою полягатиме у гарантуванні стабільності державного апарату, здійсненні реформ, визначенні пріоритетів державної політики, що мають забезпечити постійний прогрес нації. Доцільно також закріпити в Конституції положення про те, що Президент України сприяє взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування.

Що стосується усунення з поста Президента, то внаслідок переходу до двопалатного парламенту імпічмент набуватиме класичного вигляду, коли рішення про звинувачення Президента України ухвалюється нижньою палатою, а рішення про усунення його з поста – Сенатом.

Саме тому, на нашу думку, напрямом удосконалення діяльності державного апарату на цьому шляху є якнайшвидше ухвалення закону України «Про Президента України», в якому були б чітко визначені організація та порядок його діяльності, мета, функції завдання та принципи діяльності, коло повноважень, відповідальність і критерії оцінки ефективності його діяльності. Більше того, мають

бути законодавчо визначені форми та методи контролю (як державного, так і недержавного) за діяльністю Президента. Одним із таких інструментів з боку недержавних структур можуть бути Громадські консультаційні ради при Президентові України. Певний науковий інтерес до зазначених проблем можна спостерігати й у деяких наукових публікаціях [1–5]. Власне, ми виступаємо на даному етапі за Президентську республіку, сильну Президентську владу, яка здатна вгамувати протиріччя та постійні суперечності, що виникають під час війни повноважень між урядом, Верховною Радою, Секретаріатом Президента та певною мірою РНБОУ. У даному законі, а також у Конституції має бути прямо зазначено, що Президент України є Головою держави.

Наразі ж зазначені питання потребують більш прискіпливого й окремого аналізу. Разом із тим переконані, що Україна гостро потребує прийняття нового закону «Про Президента України».

Істотно звужені повноваження уряду й у здійсненні контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій: правом скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій, наділених не Кабінет Міністрів, а Глава держави, що суперечить Конституції та законам України, іншим актам законодавства України. У даному аспекті слід зазначити, що основою місцевого самоврядування повинна виступати громада, в якій мають надаватися громадянам основні соціальні послуги. Настав час прийняти рішення про створення представницькими органами (обласними, районними радами) своїх виконавчих органів і надання їм відповідних повноважень. При цьому існуючі державні адміністрації мають бути виведені із системи виконавчої влади та перетворитися на ефективні інструменти здійснення нагляду за дотриманням Конституції, законів, прав і свобод.

Наступним структурним елементом державного апарату виступатиме система органів виконавчої влади, основні напрями вдосконалення якого розглянемо далі.

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» роль уряду у здійсненні виконавчої влади істотно підвищено. Так, уряду надано право призначати на посади та звільняти з займаних посад керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, право створювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. Однак існуючий нині дуалізм виконавчої влади не ліквідовано. Перш за все, пропонувані змінами значно обмежено можливості уряду формувати зовнішньополітичний курс держави та вирішувати питання внут-

рішньої політики (згідно із запропонованими змінами не Прем'єр-міністр, а Глава держави вносить до Верховної Ради України подання про призначення міністра оборони України, міністра закордонних справ України. 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 Кабінету Міністрів перед парламентом, визначати функції уряду, видавати обов'язкові для виконання урядом укази, зупиняти дію урядових актів з мотивів невідповідності актам Президента України (ст. 86 Конституції України). Іншими словами, 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 взагалі не несе ні політичної, ні будь-якої іншої відповідальності за свою діяльність. Більше того, Президент України нікому непідконтрольний і непідзвітний, отже, де-юре – безвідповідальний [6–9].

З метою подолання дуалізму виконавчої влади Кабінет Міністрів України повинен отримати самостійність; безпосередньо уряд має забезпечувати і бути відповідальним за здійснення зовнішньої і внутрішньої політики. Тим чи іншим чином на цю обставину звертають увагу й інші дослідники, які виступають за наділення відповідальністю безпосередньо Уряду України за здійснення ним державної політики, пропонуючи різноманітні варіанти та підходи до змісту адміністративної реформи [10–13].

Джерелом формування уряду має залишатися парламент. Таким чином, перемігши на парламентських виборах, політичні партії зможуть визначати склад уряду та проводити державну політику, виконуючи свої зобов'язання перед виборцями.

Одним із елементів удосконалення діяльності державного апарату є вдосконалення діяльності судової влади. Слід визнати, що не будь-яка система судів здатна забезпечити правосуддя при вирішенні правових конфліктів. На відміну від законодавчої та судової гілки влади, яка представлена лише кількома вищими органами, судова влада здійснюється усією сукупністю судових органів. Причому кожен із них, а не лише Верховний Суд України, вирішує конкретні справи самостійно. Саме тому в рамках розвитку державного апарату постає дуже важлива проблема – сформувати систему судів, судустріч країни, де кожен суд, зберігаючи за собою право на самостійне вирішення конкретних справ, тобто

здійснення судової влади, зберігав би належність до судової влади, розв'язував би завдання, що стоять перед судовою владою як елементом державного апарату безпосередньо.

У рамках удосконалення діяльності державного апарату заслуговують на увагу аспекти, що, на нашу думку, також можуть розглядатися як напрями вдосконалення окремо взятої судової влади. Основним завданням судової влади є забезпечення верховенства права, гарантування прав людини у судовому процесі, встановлення істини при вирішенні кожної конкретної справи. Якщо судова влада не виконує цих завдань, то вона виходить за контекст демократичного державного апарату, втрачає довіру громадян до суду. Важливість судової влади з-поміж багатьох причин, полягає у тому, що лише судова влада має право на цивілізоване застосування насильства. З одного боку, це означає, що до винних осіб може бути застосована міра покарання виключно судом і ніяким іншим органом; з іншого – це означає можливість громадян захистити свої права від свавілля держави в особі її структур. При здійсненні цієї діяльності суд стикається з проблемами двох рівнів: вплив на суд із боку громадян, а також вплив на суд із боку держави. Виходячи з цього, основним завданням і напрямом удосконалення діяльності судової влади є унеможливлення впливу на них з боку як держави, так і окремих громадян.

Хибним напрямом удосконалення діяльності вважається пропозиція, висловлена в проєкті закону «Про судоустрій та статус суддів», увести низку спеціалізованих судів, натомість значно зменшити кількість суддів Верховного Суду України, тим самим фактично лишаючи громадянина прав на оскарження рішення того чи іншого суду. Неефективність вирішення даних спорів створює і без того достатньо поживний ґрунт для корупції, бо чим більше спеціалізованих судів, тим більше коло осіб, з якими можна домовитися.

Окремого розгляду потребує порядок призначення на посаду суддів, а також критеріїв допуску їх до складання іспитів. Потрібно виключити випадки, коли фактично члени однієї родини працюють судьями, адвокатами і в правоохоронних органах. Позитивна практика цього існує в Італії. Більше того, примітивна та тривіальна практика, що склалася за довгі роки, фактично потребує докорінного оновлення.

Ще одне питання, яке підлягає розв'язанню і, відповідно, може розглядатися як напрям удосконалення: розроблення критеріїв ефективності роботи судді. Оскільки нині не існує стандартів роботи судді, не визначена кількість помилкових рішень, після ухвалення яких певний суддя має бути позбавлений свого статусу. Адже неправосудні рішення мо-

жуть прийматися як через банальні помилки, так і протиправно. На думку В. Маляренка, кримінальна юстиція України поки що має вигляд старого, вмираючого спрута, який завдає навколишньому середовищу велику шкоду.

У даному ракурсі правосуддя має стати підґрунтям суспільних чеснот, гарантією демократичних прав і свобод. Розв'язанню зазначених проблем слугуватиме прийняття закону України «Про судоустрій та статус суддів». Він матиме важливе значення, бо вирішить базові проблеми, встановить прозорий порядок добору суддів, підвищить гарантії їх незалежності, посилить відповідальність суддів.

На окрему увагу заслуговує формування контрольно-наглядової гілки влади. В науці існує принцип поділу влади, натомість на скільки конкретно галузей може відбуватися цей поділ залежить від конкретної держави. У згаданому контексті слід зупинитися на аналізі проблем функціонування прокуратури як складового елемента контрольно-наглядової гілки влади, зважаючи на певні наукові напрацювання, які вже існують з цих питань.

У форматі формування контрольно-наглядової гілки влади із повноважень прокуратури України доцільно виключити нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також здійснення досудового слідства. Натомість на прокуратуру мають бути покладені функції підтримання державного обвинувачення в суді. Також прокуратура має здійснювати: представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Також доцільно зважати на той факт, що органи прокуратури у державному апараті здатні швидко й об'єктивно, на високому професійному рівні з дотриманням усіх приписів правових актів і законодавчої техніки здійснювати нагляд.

Організація та порядок діяльності прокуратури України мають визначатися не лише Законом України «Про прокуратуру», до якого мають бути внесені відповідні зміни, що відображають системне призначення як контрольно-наглядової гілки, так і в цілому державного апарату, а й Конституцією України. У даному контексті потребує подальших наукових досліджень інститут омбудсмена,

оскільки вивчення нами практики зарубіжних країн, передусім Німеччини, Франції, Італії, дають змогу вести мову саме про інститут омбудсмана, який включатиме й інформаційного омбудсмана, військового омбудсмана тощо.

Безумовно, складовим компонентом даної гілки влади має виступати Рахункова палата, а також РНБОУ, функції яких як контрольно-наглядових органів прискіпливо проаналізовані в роботах сучасних дослідників. Логічною є необхідність розроблення закону України «Про контрольно-наглядові органи», в якому слід регламентувати порядок організації та діяльності контрольно-наглядових органів, визначити їх систему, коло повноважень, відповідальність тощо.

Звичайно, Україна не стоїть на місці; в нашій державі відбуваються процеси перетворення та формування нових функцій і відповідно оновленої структури державного апарату. Передусім, це стосується вже виконаних завдань за останні роки. Як зазначається у щорічному Посланні Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України від 31 березня 2009 р., Україна зробила або впритул підійшла до виняткових рішень, які були неможливі ще 5 років тому. Це об'єднання енергетичних систем України і Європейського Союзу та найближча перспектива підписання договору про енергетичне співробітництво, це угода про східне партнерство, це завершення роботи над угодою про спільне небо, це початок офіційних переговорів про безвізовий режим Україна – Європейський Союз, це переговорна робота із створення з ЄС зони вільної торгівлі, це безпрецедентне наближення до угоди про політичну асоціацію Україна – Європейський Союз, яка буде підписана у цьому році.

До позитивних напрямів удосконалення функцій державного апарату вже можна віднести такі досягнення: як член Болонського процесу Україна ввійшла до єдиного європейського освітнього простору; як член Світової організації торгівлі Україна стала рівноправним партнером на європейському та світовому ринках; із створенням єдиного

бізнес-плану модернізації газотранспортної системи України розпочато об'єднання наших газових енергетичних систем, що принесе українській державі не лише економічну вигоду, а й обмежить зовнішні впливи; повернуто до життя енергопровід «Одеса–Броди–Європейський Союз», який стане основною артерією для енергоносіїв з Каспію до Європи; Україна разом з Польщею стала господарем Євро-2012.

### Література

1. Агафонов С. Правовий статус Президента України // Право України. – 2000. – № 9. – С. 24–26.
2. Мартинюк Р. Оцінка ефективності змішаної форми правління в сучасній Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 11. – С. 53–56.
3. Михеєнко Р. Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України // Право України. – 2000. – № 8. – С. 24–28.
4. Сахаров Н. А. Інститут президентства в сучасному світі. – М., 1994. – 175 с.
5. Шатіло В. Щодо посилення статусу Президента України // Право України. – 2002. – № 6. – С. 128–132.
6. Авер'янов В. Б. Закон України «Про Кабінет Міністрів України»: питання конституційності повноважень // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1. – С. 18–23.
7. Авер'янов В. Закон України «Про Кабінет Міністрів України»: результати доктринального тлумачення // Право України. – 2007. – № 6. – С. 3–8.
8. Головченко В., Кікоть П. Статус Кабінету Міністрів України // Юридичний вісник України. – 2002. – № 31. – С. 14–16.
9. Літкан В. А. Закон України «Про Кабінет Міністрів України»: питання обсягу повноважень у сфері національної безпеки України // Судова апеляція. – 2008. – № 3. – С. 6–11.
10. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–21.
11. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) // Право України. – 2002. – № 12. – С. 23–27.
12. Долежан В., Василюк С. Реформа державної влади: шляхи і варіанти реалізації // Право України. – 2002. – № 12. – С. 33–37.
13. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика. – К., 2002. – 512 с.

