

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Давидович Світлана Ничипорівна – доцент кафедри суспільних дисциплін Національного університету водного господарства та природокористування, кандидат історичних наук).

В статті подано характеристику основоположних демократичних принципів організації державної влади. Також зроблений аналіз порядку організації вищих органів державної виконавчої влади в Україні. Надзвичайно важливе місце у процесах становлення державних органів України посідає реформа правової та політичної системи.

Ключові слова: реформа, органи влади, конституція, управління, повноваження.

Актуальність теми дослідження полягає в тому, щоб на основі розроблених у світовій політології принципів організації органів державної влади провести аналіз процесу організації вищих органів державного правління в Україні, дослідити недоліки вказаного процесу та обґрунтувати необхідність проведення ефективної політичної реформи.

Реформування вищих органів державної влади зацікавило багатьох дослідників та державних діячів: В. Стефанік, Ю. Шетчиученко, В. Шаповалов, В. Мельниченко. Вказана проблема була ключовою у дослідженнях відомих мислителів різних епох світової та вітчизняної історії.

У принципово нових для України та інших пострадянських держав умовах, певний ключ до розуміння сутності змісту та мети державного управління і політики в перехідних суспільствах дають слова відомого мислителя Н. Макіавеллі про те, що «відкриття нового суспільного устрою не менш небезпечне, ніж відкриття невідомих земель і морів [1, с. 27].

В раціонально влаштованій державі, якою є демократична і правова держава, влада здійснюється за допомогою спеціальних органів. Виходячи з цього державна влада поділяється на такі галузі: законодавча,

виконавча, судова. Для того, щоб запобігти зловживання владою і виникненню авторитарної, абсолютної влади, не контрольованої правом. Розподіл влади є структуроутворюючим і функціональним принципом раціональної організації і контролю. Розмежування влади направлене на те, щоб утримати державну владу від можливих зловживань. Розподіл влад виражається в розподілі компетенцій, у взаємному контролі, в системі взаємних стримань і противаг, збалансованості, тобто рівновага досягається через процеси налагодження і взаємо погодження [2, с. 42].

За допомогою розподілу влад демократична держава організовується і функціонує правовим способом. Державні структури в такій державі позбавлені від стресів, лихоманок, викликаних в монархічних режимах зміною і утвердженням політичних лідерів. Боротьба за владу, особисті амбіції не виходять за межі контролю, вони регламентовані міцним правовим порядком, суворими юридичними процедурами виборів і зміни лідерів.

Принцип поділу влади має два аспекти. По-перше, це розподіл між самими органами держави. Ні одному з органів не належить державна влада в повному об'ємі. Крім того

державні органи зобов'язані діяти в межах своїх повноважень і не перебирають на себе функції інших органів. Таким чином, в демократичній державі відсутня будь-яка необмежена влада неконтрольована конституцією і законами. Розподіл влади являється засобом організації державної влади у відповідності до принципів розвинутого суспільства, засобом забезпечення прав і свобод громадян [2, с. 99].

По-друге, розподіл влад – це не застиглий стан відокремлених структур, а працюючий, діючий механізм, досягаючий єдності на основі складного процесу узгодження спеціальних правових процедур, передбачених, у тому числі, і на випадок конфлікту. В демократичному суспільстві державні структури знаходяться під постійним контролем народу. Важливе значення має також і орган конституційного контролю, за допомогою якого забезпечується конституційність усіх законів та підзаконних нормативних актів. В системі взаємних стримань і противаг значну роль відіграє глава держави як стримуючий фактор у прийнятті законодавцем необдуманих, поспішних рішень (право вето, в певних випадках призначення дострокових виборів).

Законодавчі акти, які приймаються в державі потребують спеціального механізму реалізації в суспільному житті. Тому надзвичайно важливою є діяльність органів виконавчої розпорядчої гілки влади. Виконавча влада повинна здійснюватись на основі і в межах закону. З метою забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, остання не може підміняти законодавця. Зокрема, відомча нормотворчість, так зване відомче законодавство, необхідно обмежити для того, щоб унеможливити підміну закону, щоб органи виконавчої влади не вирішували питання, віднесені до сфери законодавця. Цим самим принцип законності логічно пов'язується з принципом поділу влади. В цілому проблема полягає не тільки в тому, щоб відомчі акти не суперечили закону, а й втому, щоб обмежити їх чисельність.

Третя дуже важлива гілка влади – суд, система правосуддя. В демократичній, право-

вій державі правосуддя здійснюється виключно судами, що і являється найважливішою гарантією прав і свобод особи. Необхідною умовою ефективної діяльності системи судочинства є незалежність суду і суддів від впливу та втручання інших органів державної влади. А громадянин в демократичній державі через судові органи забезпечується правом захисту від свавілля та незаконних дій державних посадових осіб та державних органів.

У правовій, демократичній державі суд не лише вирішує спори про право, а й виступає своєрідним арбітром у процесі законотворчості: «...Суд має певні переваги перед законодавцем у оперативності приведення правопорядку у відповідність з вимогами життя. При застосуванні Конституції і законів суд може використовувати аналогію закону і аналогію права, тобто приймати рішення керуючись не тільки буквою, а й духом закону, аксіомами та принципами права. Йдеться, передусім про екстремальні, виняткові ситуації, особливо у процесах, що забезпечують такий баланс двох інших гілок влади, який в остаточному підсумку гарантував би панування в суспільстві права і справедливості [3, с. 7].

Розподіл влад – це не тільки юридично – організаційний, але й соціально-політичний принцип, що дозволяє об'єднати такі суперечливі аспекти соціального життя, як влада і свобода, закон і право, держава і суспільство. Розподіл влади є необхідною умовою, і критерієм демократизації політичного життя. В демократичній державі джерелом влади є народ, тому тільки народ у своїй конкретно – історичній реальності повинен мати можливість приймати участь в реалізації політичної влади. Саме в такій державі забезпечується представництво інтересів різних соціальних груп, плюралізм думок та поглядів.

Звідси – проблема гарантування прав і інтересів меншості. Політична практика показує, що меншість не завжди помиляється, часто за нею стоїть правда і істина. В цілому держава в своїй діяльності повинна демонструвати відкритість і прозорість. Щоб запо-

бігти монополізації влади з боку будь-якого із суб'єктів політичного процесу, владу необхідно розділити та розподілити серед різних учасників політичної системи.

Ст.6 Конституції України проголошує: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [4, с. 5]. Реалізація цього принципу в практичній діяльності державного механізму покликана запобігти концентрації всієї влади в руках однієї особи чи одного органу, що, як свідчить історичний досвід, загрожує свавіллям у здійсненні керівництва державою. Для запобігання преваги однієї гілки влади над іншими, необхідно чітко визначити компетенцію кожної з них та створити реальні можливості уникнути спроб будь – якої гілки влади виконувати непридатанні їй функції.

Організація виконавчої влади за Конституції України 1996 р. є доволі суперечливою, а дискусії щодо її положень не вщухають до останнього часу. Передусім мова йде існування двох центрів виконавчої гілки влади, зумовлене положеннями Основного Закону. З одного боку, у статті 113 визначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. З іншого боку, з аналізу закріпленої у статті 106 компетенції Президента України випливає, що саме глава держави має найбільші важелі управлінського впливу на систему цих органів. Таке конституційно – правове регулювання в українській практиці зумовило наявність двох центрів виконавчої влади – в уряді та апараті Президента. Окреслений стан суперечить елементарному принципу теорії організації виконавчої влади про необхідність існування єдиного центру для ефективного функціонування системи органів виконавчої влади, побудованої ієрархічно.

Відносини між главою держави та урядом набули характеру прямого підпорядкування, попри те, що він не очолював виконавчу владу, а відносився до системи виконавчої влади лише функціонально. Зокрема, за наявності конституційної норми, що Президент

України «утворює, реорганізовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», за главою держави було закріплено повноваження утворювати у складі центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом, утворювати департаменти (служби) та призначати на посади і звільняти їх керівників.

Тому і назріло питання про розробку законопроектів про внесення змін до Конституції України. Нажаль, конституційну реформу в Україні було розпочато і здійснено у зв'язку з іншими чинниками, передусім політичного характеру. Саме політичні фактори, а не названі недоліки Основного Закону, значною мірою обумовили зміст закону від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України» [5. – 2004. – 8 грудня]. Цей закон, що набув чинності з 1 січня 2006 року, стосується фактично усіх гілок влади, але найбільш ці зміні стосується саме порядку організації вищих органів виконавчої влади.

Відповідно до закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року порядок призначення та звільнення керівників органів виконавчої влади відрізняється значною мірою. На відміну від попередньої редакції Основного Закону, Прем'єр-міністр України призначається не главою держави, а парламентом. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій або однієї депутатської фракції, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього глава уряду, у разі прийняття рішення парламентом, призначається на свою посаду. В цій ситуації роль Президента у призначенні Прем'єр-міністра може бути вагомою відповідно конкретній політичній ситуації, у разі його належності до політичних сил, що становлять більшість у парламенті, проте очевидно формальною, якщо більшість становить конкуруюча з главою держави політична сила. Адже Президент буде просто зобов'язаний за цією

нормою представити на схвалення ту кандидатуру, яку запропонує парламентська більшість.

Поза тим, істотно змінено порядок призначення та звільнення із займаних посад керівників як членів уряду, так і інших центральних органів виконавчої влади:

Міністр оборони, Міністр закордонних справ та Голова служби безпеки України призначається Верховною Радою та поданням Президента.

Інші члени Кабінету Міністрів, голова антимонопольного комітету, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення, Голова Фонду державного майна призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра.

Усі інші керівники центральних органів виконавчої влади призначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра.

Виходячи з перелічених повноважень випливає, що повноваження Президента стосовно кадрової політики у сфері виконавчої влади зменшено та передано: насамперед до українського парламенту, але й, чи малою мірою – до уряду та його глави. Академік Ю. Шемшученко слушно зазначає: «...Саме парламент повинен відігравати ще більшу роль у суспільстві, формувати уряд і нести відповідальність разом із центральними органами виконавчої влади за зміни в державі» [6, с. 18].

Прийняті зміни певною мірою усувають розглянуті на початку суперечності положень Конституції 1996 року щодо подвійного центру публічної адміністрації, які були однією з причин недостатньо ефективного функціонування вищих органів державної влади в Україні. З окреслених норм випливає, що центр тут таки переходить до уряду, а згадувана роль апарату президента помітно зменшується. Проте ці зміни, як відомо, приймались в умовах жорсткого політичного протистояння під час Помаранчевої революції, не були піддані достатньому

юридичному аналізу, і у зв'язку з цим, не завжди є логічними і послідовними. Зокрема, В. Шаповал зазначає: «зміни до Конституції повинні бути політично зваженими і юридично звіреними, вони мають бути здійснюваними насамперед в період стабілізації...» [7, с. 27].

Серед недоліків підвищення ролі уряду в здійсненні державного управління відсутність механізму, який забезпечив би відповідальне ставлення парламентської більшості до підтримки сформованого ж нею ж уряду, а також те, що раціональність парламентських систем управління в зарубіжній практиці забезпечується незмінністю адміністративного апарату, принаймні його верхнього ешелону, чого нема в Україні [8, с. 29].

Політична реформа, яка була започаткована в Україні, не тільки не сприяла збалансованості у розподілі повноважень між органами, які належать до різних гілок влади, але породила нові протиріччя та суперечки між Президентом та парламентом, між Президентом і Кабінетом Міністрів. Наслідком чого і стала політична криза як в державі так і в суспільстві. Загрозу становить і те, що недосконалість, незрілість судової системи України сторони політичного конфлікту намагаються використати у своїх інтересах, порушуючи основні принципи судочинства, підриваючи авторитет всієї системи судочинства України. Тому, сьогодні Україна потребує комплексної реформи, яка б забезпечила модернізацію всієї політичної системи на шляху до побудови європейської демократичної держави. Важливо не те, якою буде Україна за формою правління: президентською чи парламентською республікою, президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською. Необхідно розробити такий механізм, який би унеможливив встановлення диктатури, узурпації влади і президентом і парламентом, який би визначив принципи відносин представницьких органів з органами виконавчої влади на основі системи взаємних стримань і противаг.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Макиавелли Н. Размышления о первом докладе Тита Ливия // Избранное. – М.: Наука, 1972. – 372 с.
2. Чиркин В. Основы сравнительного государственного управления. – М.: Артикул, 1997 – 437 с.
3. Стефаник В. Реалізація судами норм Конституції // Право України. – 1997. – №8. – С. 7-10.
4. Конституція України. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
5. Закон України: « Про внесення змін до Конституції України – Голос України, 8 грудня, 2004. – С. 2.
6. Шемшученко Ю. Юридичні підвалини парламентаризму в Україні // Юридичний вісник України – 2001 – 1-7 березня.
7. Шаповал В. Конституційно – правовий механізм державної влади в незалежній Україні: політико – правові проблеми організації виконавчої влади – Право України. – 1997 – №1 – С. 27.
8. Мельниченко В. Статус уряду в контексті конституційної реформи: можливість зробити перший крок до самостійності? // Віче. – 2006. – № 1-2. – С. 29-33.

С. Н. Давыдович,

*Национального университета водного хозяйства
и природопользования, г. Ровно, Украина*

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ**

В статье дана характеристика основных демократических принципов организации государственной власти. Также сделан анализ порядка организации высших органов государственной исполнительной власти в Украине. Очень важное место в процессах становления государственных органов Украины занимает реформа правовой и политической системы.

Ключевые слова: реформа, органы власти, конституция, управление, полномочия.

S. Davydovych,

National University of Water Management and Nature Resources Use, Rovno, Ukraine

**CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE GOVERNMENT
AUTHORITIES REFORM IN MODERN UKRAINE**

The article contains description of the basic democratic principles of government organization. Also an analysis of organization order of higher state executive power in Ukraine is made. After the declaration of independence, Ukraine faced the problem of society reform. The reform of legal and political system takes an extremely important place in the reforming process. Among the factors that contributed its acceleration, the Constitution of Ukraine, Ukraine's accession to the Council of Europe in November 1995 and the need to meet the obligations, assumed by our country, played an important role.

The article notes that Ukrainian society is still in front of civilizational choice, it is going through a historic turning point, the essence of which lies in the transition from one qualitative state to another, from monopoly of one ownership form to multistructure economy, from social relations based on totalitarianism, on the principles of authoritarian state to a model based on new principles of social development.

Since independence actually the reproduction of the Soviet model of administrative system has been done in Ukraine. Essential discrepancy to it of some new institutions does not allow them to reveal their constructive capabilities. Many structures are in a state of continuous principle reorganization. The existing administrative apparatus is unable to ensure the effective functioning of the government machinery and, in a civilized level, to perform its basic function – public services. Not only the efficiency of the legislative process but also the validity of adopted legislative acts is reduced to a minimum. That is why in the article the emphasis is done on the need for administrative reform.

An important factor in overcoming the transformation crisis of Ukrainian society is to create a modern and effective system of governance. Existing in Ukraine system of government is generally ineffective, it is internally inconsistent, incomplete, cumbersome and detached from people, so that existing governance has become an obstacle to economic and social and political reforms.

The article states that to achieve the goal of legal and political reform in the course of carrying out a number of tasks must be solved:

- formation of an effective executive power at central and local levels of government;*
- establishment of modern municipal government;*
- implementation of the new ideology of executive authority and municipal government as activities ensuring the rights and freedoms of citizens, state and public service delivery;*
- organization of new principles of public service and service in municipal government bodies;*
- implementation of rational administrative and territorial division.*

The article states that the priority principle of organization and development of state authorities is the principle of division of government into 3 branches that means equality and independence of each of them. The essence of this principle provides a mechanism of government, which does not allow the usurpation of power in the same hands. It should be mentioned that the principle of division of power requires mutual control of all branches and close and comprehensive cooperation, without which the formation and functioning of public authorities in Ukraine is impossible.

Key words: *reform, government, constitution, control, authority.*

Рецензенти: *Багмет М. О.*, д-р іст. наук, проф.;
Калініченко А. І., д-р іст. наук, проф.

© Давидович С. Н., 2015

Дата надходження статті до редколегії 22.02.2015