

А. А. Крига,
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президенті України

МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ І ВИКОНАВЧОЇ ГІЛОК ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено взаємодію гілок влади в Україні. Виявлено закономірності у взаємодії органів державної влади та сформульовані пропозиції, що дозволяють повніше врахувати інтереси всіх учасників процесу державного будівництва і оптимізувати модель взаємодії органів державної влади в Україні.

The article investigated the interaction of power branches in Ukraine. The article discovered conformities in the interaction between public authorities and formulated proposals to better accommodate the interests of all participants in the process of nation building and to optimize the interaction model of government in Ukraine.

*Ключові слова: органи державної влади, законодавча гілка влади, виконавча гілка влади.
Key words: public authorities, legislative branch of power, executive branch of power.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Організаційно-правова структура державної влади при будь-якому, навіть відлагодженому дієвому державному механізмі рано чи пізно потребує вдосконалення. У зв'язку з цим органи державної влади України стали для політичних сил (політичних партій) свого роду майданчиком для апробації різних схем реалізації влади. Це дозволить усім учасникам державотворчого процесу удосконалити та мінімізувати ризики у разі невдач.

Законодавча гілка влади, виконавча та інститут Президента України як державно-правові інститути, з часів здобуття Україною незалежності, є новими політико-правовими явищами, що не пройшли повного шляху інституційної еволюції державного будівництва в Україні. Їх динамічний розвиток відбувається на наших очах. У зв'язку з цим вимагає наукового осмислення практика державного будівництва в Україні як складовий елемент загальної тенденції розвитку української демократичної держави.

Наше завдання полягає в тому, щоб виявити закономірності у взаємодії органів державної влади та отримати адекватне уявлення про них і сформулювати відповідні пропозиції, що дозволяють повніше врахувати загальні інтереси всіх учасників процесу державного будівництва і оптимізувати модель взаємодії органів державної влади на шляху до демократичного державного управління.

До теперішнього часу в рамках одного дослідження не проводилося комплексного аналізу організації моделі взаємодії владного трикутника: законодавчої, виконавчої гілок влади, інституту президентства в Україні. У літературі з державного управління проводився аналіз лише окремих дер-

жавно-правових інститутів в системі організації державної влади в Україні, причому переважно з політичних або соціологічних позицій. Малодослідженими є прикладні питання організаційно-правових засад моделі взаємодії у сфері демократичного державного управління вище названих суб'єктів. Практично не дослідженими залишаються особливості взаємодії органів державної влади в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

З даної проблематики автором використовувалися праці вчених сучасного періоду, до яких належать: Авер'янов В. [1], В.А. Савельєв [3], С. М. Сильченко [5], В.И. Фадєєв [6] та інші.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

В останні роки з'явилося багато наукових досліджень з питань системної організації державної влади в Україні. Важливе значення мають конституційні принципи побудови демократичної правової держави, єдності системи державної влади, розмежування предметів відання і повноважень між органами державної влади в Україні, а також чинники, пов'язані з соціально-економічними особливостями нашої держави, розстановкою політичних сил, суб'єктивними перевагами законодавця у виборі тієї або іншої моделі організації державної влади.

Мета дослідження — виявити основні принципи, що визначають організацію державної влади в Україні, обґрунтувати теоретичні основи діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та інституту Президента, виявити найбільш

оптимальну модель їх взаємодії.

У зв'язку з поставленою метою в роботі вирішуються наступні завдання:

- виявити особливості в організації і діяльності законодавчого та виконавчого органу державної влади в Україні;
- сформулювати завдання для створення оптимальної взаємодії гілок влади в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Дослідження правового статусу державних інститутів влади в Україні неминує приводить до необхідності розгляду оптимізації моделі взаємодії гілок влади.

В Україні склалася практика, коли, за умов фактичної відсутності (принаймні з 1993 р.) унормованого офіційним актом парламенту визначення "засад" державної політики, політичний курс уряду ґрунтується на посланнях Президента до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Видається зрозумілим, що цими посланнями не може бути повністю компенсовано відсутність легітимного джерела визначення державної політики, позаяк Президент конституційно не наділений такою функцією. Невипадково, що ці послання навіть не обговорюються парламентом, а тільки заслуховуються (п. 8 ст. 85 Конституції України). Та й сам Кабінет Міністрів Конституцією також не зобов'язаний спрямовувати власну програму діяльності на виконання положень послань Президента. Адже вони не мають форми "актів" Президента, котрими уряд повинен керуватися у своїй діяльності [1; 2]. Так чи інакше, але за наведених умов, що фактично склалися, уряд цілком природно вимушений при виробленні стратегічного курсу виконавчої влади виходити з політичного курсу Президента, а відтак, є звичайним виконавцем його політики, тоді як уряд, ґрунтуючись на визначених парламентом "засадах" внутрішньої і зовнішньої політики України, самостійно повинен розробляти напрями реалізації зазначеної політики (що, по суті, і є виробленням стратегічного курсу виконавчої влади щодо її здійснення) і спрямовувати діяльність усіх підлеглих органів на забезпечення ефективності її реалізації.

У ситуації політичної та владної кризи, що склалася на весні 2007 р. в Україні, особливо гостро постало питання виваженого проведення збалансованої конституційної реформи. Оскільки весняна політична криза — 2007 пов'язана саме з протиріччями у розподілі повноважень у трикутнику Президент — Уряд — Парламент, які зазначені в оновленій Конституції, в дослідженні, зокрема, зробимо акцент на розв'язанні саме цього владного конфлікту. Зважаючи на те, що реальний перерозподіл повноважень між гілками влади в Україні ще триває і проблеми незавершеності конституційної реформи, особливо в аспекті розподілу повноважень між Президентом, урядом і парламентом викликають нестабільність суспільно-політичної та економічної ситуації в державі, вони потребують прискореного, але зваженого вирішення і широкого суспільного обговорення. Учинній Конституції України поділ влади закріплений як одна з основ конституційного ладу для держави в цілому.

Поділ влади не веде до зрівнювання "за силою" гілок влади. Закон, його виконання, вирішення конфліктів — це є сутнісними характеристиками гілок влади, хоча, звичайно ж, це не означає монопольного володіння законодавчою та виконавчою владами.

Поняття "виконавча влада" спочатку було запроваджене з метою обмеження влади абсолютної монархії. У теорії і на практиці нерідко основний акцент робиться на взаєминах двох гілок влади — законодавчої і виконавчої; судова ж залишається на периферії уваги, часто "замикається" в собі і у зв'язку з цим слабо піддається опису з погляду поділу влади.

Поділ гілок влади, перш за все, реалізується в повноваженнях тих або інших органів державної влади; він служить

орієнтиром для структур, що вирішують державно-правові конфлікти між органами влади.

Модель поділу влади не в останню чергу залежить і від політичного клімату в державі. Кажучи про перевагу тієї або іншої гілки влади, слід мати на увазі, що нерідко за цим стоять конкретні особи, що втілюють різні політичні і соціальні сили. В результаті політичної боротьби часто змінюється той або інший обсяг компетенції законодавчої і виконавчої гілок влади, їх взаємодія між собою.

Ключовим моментом у взаємовідносинах законодавчої і виконавчої влади, на наш погляд, є та обставина, що одна влада односторонньо не може ліквідувати іншу [2]. Саме це слугує відправною точкою для всіх подальших міркувань про взаємодію гілок влади, той критерій, застосовуючи який можна говорити і про збалансованість повноважень властей. Підконтрольність і підзвітність виконавчої влади законодавчій не повинні суперечити принципу поділу влади і служити підставою для зменшення в цілому статусу виконавчої влади як самостійної, легітимності якої визначається безпосереднім волевиявленням громадян через вибори. Але варто зазначити, що легітимність виконавчої влади не знаходиться в прямій залежності від порядку її створення і вже, тим більше, не прямо пропорційна кількості тих, що проголосували "за".

У інших ситуаціях поділ владних повноважень базується на абсолютно інших, навіть протилежних принципах формування гілок влади. Так, на думку "батьків-засновників" американської республіки, політична незалежність гілок влади гарантувалася тим, що всі органи влади мали різні джерела формування. Умовно кажучи, кожному відводилася своя категорія "виборців". Президента обирала колегія виборців, сенаторів — депутати штатів, хоча ті та інші, у свою чергу, обиралися прямим голосуванням виборців; лише члени палати представників обиралися прямим голосуванням виборчого корпусу; членів Верховного Суду Президент призначає "за порадою і з відома сенату" [3]. В деяких країнах нерідко значну роль відіграє не стільки поділ законодавчої і виконавчої влади, а скільки, як у Великобританії, поділ влади між партією більшості, що формує уряд, який повинен проводити її політику і брати участь в законодавчому процесі, і опозицією, основним завданням якої є критика урядової діяльності і проведення власною політичною лінією [3]. Все це свідчить лише про умовність всіх теоретичних моделей, побудованих на хиткому ґрунті ідеальних уявлень про світ, вони виявляються абсолютно непридатні в більшості випадків.

Відзначаючи необхідність балансу повноважень законодавчого органу та виконавчої гілки влади у сфері законотворчості, маємо на увазі певну протиставність цих повноважень, взаємопроникнення, систему стримувань і противаг.

Збалансованість повноважень і стабільність двох гілок влади можуть бути досягнуті тільки в тому випадку, якщо повноваження одного органу врівноважуються адекватними повноваженнями іншого. Дане твердження є неповним тому, що поділ гілок влади тут розглядається з позицій виконавчої і законодавчої влади, а про збалансованість повноважень зазвичай говорять в рамках трьох гілок влади. До того ж баланс між ними надзвичайно хиткий і залежить від безлічі обставин, перш за все, політичної влади.

Не слід забувати, що згідно класичної теорії держави законодавчі органи повинні стояти на першому місці серед державних інститутів [6]. Вимірюючи кількість і зміст повноважень виконавчої та законодавчої гілок влади, на підставі цього "зважування" можна робити висновки про сумісність або несумісність моделі з конституційними принципами поділу влади і самостійності органів законодавчої і виконавчої влади. Поділ влади, доповнений системою стримувань і противаг, є правом наглядом за виконанням законів і норм, що створюються виконавчою владою, здійсненням проце-

дур ревізії і звітності, контролю за кадровою політикою, які важко урівноважити відповідними "адекватними" повноваженнями виконавчої влади [5].

Саме це дозволяє здійснювати узгоджене моделювання діяльності і взаємодію органів державної влади. При цьому принцип поділу влади є основою організації державної влади, як основний чинник взаємодії законодавчого і виконавського органу державної влади та гарантії прав і свобод людини і громадянина.

До ситуації, що склалася у квітні 2007 р. з розпуском Верховної Ради Президентом України, призвели незбалансованість змін до Конституції, в питанні чіткого розподілу повноважень між гілками влади. Парламент за участю глави держави, сформувавши коаліцію, сформовану більшістю опозиційних сил, що пройшли в результаті виборів до парламенту. Причому міністри, подані від глави держави та затверджені парламентом, через певний термін відправляються тим же парламентом у відставку. Депутати із опозиційних фракцій переходять до лав парламентської більшості для набуття нею вирішальної кількості голосів — кваліфікованої більшості у 300 голосів. За таких умов терези взаємодії владі хитнулася у бік з'ясування стосунків між парламентською більшістю та Президентом.

Тому на даному етапі державотворення українські політики мають унікальну можливість для вирішення конституційної і політичної кризи, шляхом внесення інноваційних збалансованих змін до Основного Закону, які визначили б чітку модель взаємодії та розподілу повноважень у трикутнику Президент — Парламент — Уряд.

Виходячи з вищевикладеного запропонуємо умови існування такого трикутника:

— удосконалити систему стримування та противаг заради забезпечення балансу повноважень і відповідальності між владними інститутами, для їх стабільної, ефективної взаємодії з метою досягнення загального суспільного блага (як один з профілактичних механізмів можна запровадити латвійський аналог винесення спірних законопроектів чи питань за межі органів влади, а саме — на референдум [4]; а також запровадити механізм відповідальності, як в естонській Конституції, який передбачає юридичну відповідальність парламентаря за голосування та політичні заяви у парламенті, чи його органах [4]);

— внести зміни до виборчого законодавства щодо відкритості партійних списків, механізму відкликання депутата виборцями, механізмів відповідальності партій за дотримання проголошеного партійного курсу та здійснення передвиборчих програм [4];

— створити та прийняти наступні базові конституційні закони, а саме: закони про Регламент ВРУ, про парламентські тимчасові комісії, про Президента, про органи ЦОВВ, про парламентську опозицію, про референдум, привести Закон про КМУ у відповідність до Конституції України, з ухвалою КСУ [4], а також з урахуванням відповідних європейських стандартів.

Зараз у системі виконавчої влади виявилися де-факто два керманіча — Президент і Прем'єр, при тому, що, згідно з Конституцією, Президент не входить в систему виконавчої влади, а її вищим органом є Кабмін (ст. 113).

Після вступу в силу конституційних змін виникла проблема і не в персоналіях, і не в політичних поглядах, а в тому, що в Основному Законі повноваження розподілені нечітко.

І в даному випадку рухатися необхідно або в бік президентської, або в бік парламентської республіки, або ж, зрештою, це може бути варіант змішаної моделі, яка чітко розмежовує повноваження. Посада Президента, безумовно, має зберегтися, бо в парламентській моделі саме він виконує функції глави держави. Більше того, його роль і легі-

тимність можна забезпечити за рахунок збереження прямого обрання, і за це виступає переважна більшість українців: вони вважають, що непрямі вибори Президента обмежать їхні права впливати на політику держави.

Таким чином, Президент і за такої моделі залишиться всенародно обраним главою держави, матиме право розпуску ВР (за чітко окреслених вимог), контрольні функції, насамперед, у сфері безпеки та зовнішньої політики. Інакше кажучи, він справді має перетворитися на гаранта Конституції. А от вертикаль виконавчої влади замикатиметься на уряді, який формуватиметься парламентською коаліцією. Це буде схоже на польську модель. Але при цьому необхідно зафіксувати в Конституції широкі права опозиції.

Якщо окреслений тут розподіл влади втілюватиметься у життя, то певною мірою така модель усуває суперечності у трикутнику Парламент — Президент — Уряд.

ВИСНОВОК

Баланс повноважень законодавчої і виконавчої влади є, без сумніву, ключовою, але не вирішальною обставиною, що характеризує дотримання принципу поділу влади в Україні. Одним з найважливіших питань державного будівництва в сучасній Україні є розмежування предметів відання і повноважень між органами державної влади.

Отже, парламентсько-президентська форма правління в Україні цілком відповідає одній з моделей європейського розвитку демократії. Незважаючи на недосконалість такої форми правління в нашій державі, це є основним чинником гарантії стабільності в державі. На стабільний розвиток процесу державотворення та владного балансу впливає значною мірою культурність, моральність, свідомість, професійність та патріотизм політичних еліт та їх лідерів. Внаслідок незбалансованої ситуативної конституційної реформи 2004 року, яка повністю вступила в законну силу після парламентських виборів 2006 року, наша держава набула ексклюзивного причинно-наслідкового досвіду. Ця модель управління передбачає в залежності від результатів парламентських виборів існування або сильного уряду на чолі з Прем'єр-міністром (у випадку складання коаліції на чолі з опозиційними до глави держави силами), або сильного Президента (якщо більшість у парламенті складатимуть пропрезидентські сили).

Перспективами подальших досліджень є вдосконалення механізму взаємодії представницької гілки влади і виконавчої, їх стабільне взаємоіснування та механізми співпраці.

Література:

1. Авер'янов В. Український уряд у вимірі конституційно-правових вимог / Авер'янов В. // *Вибори і демократія*. — 2004. — № 2. — С. 56—57.
 2. Авер'янов В. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі / Авер'янов В. // *Право України*. — 2005. — № 4. — С. 34—35.
 3. Вітрук Н.В. Конституційне правосуддя. Судове конституційне право і процес: учебн. допомога для вузів. — М.: Закон і право, ЮНИТИ, 1998. — 78 с.
 4. Досвід конституційних реформ: порівняльний аналіз європейського досвіду (Центрально-східна Європа, Прибалтика, Франція, Німеччина) // *Дослідження підготовлено в рамках проекту "КОАЛІЦІЯ НУО ЗА ЕФЕКТИВНУ КОНСТИТУЦІЙНУ РЕФОРМУ В УКРАЇНІ"* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.spa.ukma.kiev.ua/konst/index.php?topic=euro. — Назва з екрану.
 5. Сільченко Н.В. Межі діяльності законодавця / Сільченко Н.В. // *Радянська держава і право*. — 1991. — № 8. — С. 12—13.
 6. Фадєєв В.И. Муніципальне право Росії. — М.: Юрист, 1994. — 324 с.
- Стаття надійшла до редакції 22.09.2011 р.*