

Державна влада в Україні: питання вдосконалення її організації та розвитку на сучасному етапі

О. В. Скрипнюк,
*доктор юридичних наук,
професор, академік НАПрН України,
Заслужений юрист України,
заступник директора
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
з наукової роботи*

Протягом всього періоду існування незалежної України були і залишаються актуальними для українського державотворення питання вдосконалення організації та розвитку державної влади. Його квінтесенцією є створення сучасної системи державного управління.

Змішана форма державного правління в Україні, на нашу думку, є оптимальною в нинішніх умовах. Вона дозволяє поєднати і зберегти переваги парламентської і президентської моделей, до певної міри нейтралізує недоліки кожної з них. Але на конституційному рівні залишилося не розв'язаним питання оптимального розмежування повноважень між парламентом, Президентом, урядом, органами державної влади і органами місцевого самоврядування в умовах парламентсько-президентської форми правління. За 28 років не побудована ефективна система стримувань і противаг у взаємодії між суб'єктами владних повноважень.

Тому сьогодні зусилля вчених, законодавця мають бути спрямовані на вирішення проблем ефективної організації державної влади, на зміцнення засад парламентаризму, вдосконалення конституційних повноважень Президента, більш чіткого визначення статусу Кабінету Міністрів України, усунення суперечливих конституційних положень щодо взаємодії органів державної влади, недопущення конфліктності між ними. У сучасних конституційно-правових реаліях Президент України посідає особливе місце в державному механізмі. Досвід показує, що всі попередні президенти намагалися за рахунок інших гілок влади розширити свої повноваження у позаконституційний спосіб за рахунок інших органів державної влади. В цьому плані слід було б забезпечити належні конституційно-правові умови для збалансованості та функціонування змішаної форми державного правління на основі більш чіткого визначення повноважень Президента та способів їх реалізації.

Важливою сьогодні проблемою є існування вад у вітчизняній моделі парламентаризму. Йдеться про недоліки законодавчого процесу, забезпечення ефективності роботи парламенту, тлумачення парламентом Конституції та законодавства, існування надмірного обсягу недоторканості народних депутатів, недієвості механізмів забезпечення їх особистої відповідальності за ухвалені рішення, зміцнення конституційних засад парламентаризму, розширення повноважень і відповідальності парламенту.

Однією з ключових проблем організації державної влади є недостатня самостійність Кабінету Міністрів України щодо здійснення політики в існуючій системі розподілу повноважень. Актуалізується проблема відповідальності уряду перед парламентом у зв'язку з практикою схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України як одного з основоположних елементів легітимізації уряду. В цьому контексті потребують перегляду процедури призначення та звільнення Прем'єр-міністра та членів уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади.

Головним завданням на сучасному етапі державотворення та реалізації її євроатлантичних прагнень України в сфері організації державної влади має стати побудова ефективної публічної влади, що ґрунтується на принципах єдності, збалансованості, взаємосприяння, зниження рівня конфліктності. При цьому має бути забезпечено реалізацію державної влади на засадах чіткого розподілу функції та повноважень Президента, парламенту та уряду шляхом удосконалення системи стримувань і противаг, забезпечення дієвості та стабільного функціонування всього державного механізму.

Для забезпечення ефективності діяльності парламенту існує низка об'єктивних факторів, які зумовлюють необхідність удосконалення його конституційно-правового статусу. Йдеться про практику взаємодії між парламентом, Президентом та урядом. Це стосується, зокрема, питань формування та відповідальності вищих органів влади, дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, процедур, пов'язаних із прийняттям та набуттям чинності законами України.

Потребують уточнення та закріплення повноваження Верховної Ради України щодо формування Кабінету Міністрів України і здійснення контролю за його діяльністю, заслуховування звітів окремих членів Кабінету Міністрів та можливості висловлення їм недовіри за результатами таких звітів, що матиме наслідком їх відставку. Необхідно також уточнити положення стосовно реалізації права народного депутата України на депутатський запит і звернення, а також запровадити процедуру інтерпеляції, яка передбачає ініціативне проведення обов'язкових слухань з питань діяльності Кабінету Міністрів або його окремих членів та можливості їх відставки.

Питання вдосконалення державного управління та забезпечення...

На конституційному рівні важливо вдосконалити положення про припинення Президентом повноважень Верховної Ради України з підстав несформування персонального складу Кабінету Міністрів у визначений Конституцією строк. Водночас варто було б закріпити гарантії про те, що повноваження парламенту не можуть бути припинені достроково у разі дії воєнного та надзвичайного стану в Україні. Важливо передбачити розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи в разі запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, вирішити проблеми тлумачення Конституції та конституційних законів парламентом, імперативного мандату тощо.

У системі організації та реалізації державної влади важливе місце належить Президенту. Йдеться, зокрема, про повноваження глави держави у його взаємовідносинах з парламентом, урядом та іншими органами виконавчої влади. Повноваження Президента мають бути зосереджені насамперед на вирішенні проблем у сфері національної безпеки, оборони, зовнішньої політики, дотримання Конституції. Важливим мало б стати підтвердження статусу Президента як глави держави, що виступає від її імені.

Останнім часом зроблені кроки щодо законодавчого забезпечення процедури імпичменту Президента – у разі вчинення ним злочину. Рішення про це має прийматися 2/3 від конституційного складу парламенту з урахуванням висновку Конституційного Суду України. Проте закріплена в Конституції норма про надання Верховним Судом висновку у зв'язку з процедурою імпичменту (ч. 6 ст. 111 Конституції України та ч. 6, 7, 8 ст. 29 Проекту Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України») суперечить принципу неупередженості суду.

Однією з ключових проблем організації державної влади в Україні є недостатня самостійність Кабінету Міністрів України щодо здійснення політики в системі розподілу повноважень та пов'язані з цим питання ефективності всієї системи державного управління. Існує необхідність удосконалення правового статусу Кабінету Міністрів України в системі органів виконавчої влади, правових засад його діяльності та відносин з парламентом і главою держави, реалізації конституційного положення про те, що Кабінет Міністрів забезпечує реалізацію державної політики шляхом координації діяльності міністрів та інших центральних органів виконавчої влади, удосконалення взаємозв'язків між главою держави, парламентом, урядом в межах існуючої форми державного правління. Ключовим є питання, пов'язані з формуванням уряду і здійснення цього процесу за процедурою конструктивного вотуму Верховної Ради України. Позитивом було б надання Прем'єр-міністрові права щодо припинення повноважень окремих членів уряду.

Кабінет Міністрів України має бути наділений правом скасовувати акти центральних органів виконавчої влади. Доцільно також на конституційному рівні закріпити положення щодо голови уряду та його повноважень (функцій) і міністра як керівника міністерства, що реалізує політику у відповідній сфері й несе за це відповідальність.

Закріплення на конституційному рівні зазначених положень щодо удосконалення статусу парламенту, президента та уряду та їх реалізація сприяли б забезпеченню більшої ефективності діяльності центральних органів державної влади та посиленню їх взаємодії.

Шлях до гідності

О. О. Мороз,

Голова Верховної Ради України II, V скликання

Кожна річниця Конституції збуджує дискусії щодо її змісту, викликає у політиків «приступи вдосконалення» Основного Закону, особливо якщо чергова річниця збігається з періодом активізації політичного життя. На цю **закономірність** звернув свою увагу знаний юрист, політик і філософ, професор О. Ющик (див. *Голос України* № 114 (7120) за 20.06.19). Закономірність тому, що Конституція сприймається політиками (владою найперше, а вона у нас була і є олігархічною) як **інструмент** забезпечення власних інтересів, власних переваг. Тим проявляється важливе протиріччя, закладене в змісті Основного Закону, — між високим рівнем прав і свобод громадян і відсутністю гарантованих механізмів їх забезпечення. Власне, це один із проявів головного протиріччя капіталізму — між власністю і працею.

Не варто сумніватися в необхідності відображення в Конституції прав і свобод так, як це було зроблено в 1996 році. Того прагнули люди, підтримавши ідею незалежності і позицій Декларації про державний суверенітет. До того ж і в Конституції 1977 року записано було подібне, відступати від чого було б недопустимим. А от **забезпечення** заявленого рівня прав і свобод — це предмет діяльності влади, дороговказ для неї. В Конституції неможливо передбачити конкретні механізми та етапи досягнення мети, вона може формулювати лише умови досягнення мети, концентруючи увагу на потребі народовладдя, демократії, соціальної справедливості і правових взаємин. Практичне втілення проголошеної статтею 1 Конституції **національної ідеї** (іншого формулювання її годі й шукати, а пустопорожні дискусії щодо такого пошуку слід давно припинити) — це обов'язок влади. Годилося б додати: «влади, створеної наро-