

В. Я. Черноус
старший викладач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
Прикарпатського університету ім. Василя Стефаника

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ “УКРАЇНСЬКОГО ВАРІАНТУ” ЗМІШАНОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ

Нині з особливою гостротою постала потреба як теоретичного, так і законодавчого забезпечення політичного реформування суспільства і держави. Однією з ключових проблем державного будівництва є реформа виконавчої влади, насамперед її вищого органу — Уряду України.

На думку вчених, ефективність будь-якої соціальної влади залежить від того, наскільки ця влада є дієвою і здатною до реалізації, а ця здатність — від наявності в її системі відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку влада починає управляти суспільними процесами [1]. Вищенаведене, вочевидь, уповні стосується і виконавчої влади.

Реальною зміцнення цієї гілки влади, підвищення її ефективності неможливо досягти без створення дієвої виконавської “вертикалі” — саме це гарантуватиме чітку реалізацію владних рішень на всіх ієрархічних рівнях.

Причому з точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли усі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного (а не кількох) владно-організуючого центру [1].

У країнах із змішаною формою правління (Польща, Росія, Фінляндія, Франція та ін.) виконавча влада будується на засадах так званої біцефальності (“двоцентровості”), розподіляючись між двома функціонально поєднаними суб’єктами — Урядом та Главою держави. Взаємовідносини між Президентом, Урядом і його Главою в цих країнах прийнято визначати як дуалізм виконавчої влади [2].

Аналогічна модель покладена в основу управлінської вертикалі і в Україні. Усі конституційні та публіцистичні евфемізми для опису посади Президента, наприклад, “гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина”, “арбітр нації” тощо, не повинні приховувати суті — Президент виконує функції, притаманні саме виконавчій владі [3].

Глава держави в Україні, як це неодноразово наголошувалося науковцями і політиками, насправді не є окремою гілкою влади, інакше це б суперечило усім, навіть найсучаснішим, концепціям поділу влади.

Давайте розглянемо, чим нині є виконавча влада в Україні.

Відповідно до Конституції України вищим органом в системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Взаємовідносини Кабінету Міністрів з іншими вищими органами державної влади будуються на засадах розподілу влад і характеризуються:

- 1) формуванням Уряду непарламентським шляхом;
- 2) відповідальністю Уряду перед Президентом;
- 3) підконтрольністю і підзвітністю Уряду Верховній Раді [4].

Коротко зупинимось на цих принципах.

1. *Участь Верховної Ради у формуванні Кабінету Міністрів* по суті обмежується наданням згоди Президенту на призначення Прем’єр-міністра, що, в свою чергу, зумовлює автономність Уряду від Парламенту та його самостійність у здійсненні функцій виконавчої влади. Така самостійність є певним чином умовною, оскільки Уряд як інституція, що покликана забезпечувати виконання законів України, є залежним від змісту та якості законодавчої роботи Парламенту. Існують й інші чинники узалежненості КМУ від Верховної Ради, про що йтиметься нижче.

2. *Відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом* полягає у тому, що саме Президент України наділений за Конституцією правом призначати Прем’єр-міністра України, а також припиняти його повноваження та приймати рішення про його відставку. Відставка Прем’єр-міністра тягне за собою відставку всього Уряду.

Прем’єр-міністр керує роботою Кабінету Міністрів і спрямовує її відповідно до програми діяльності Уряду, схваленої ВРУ. За поданням Прем’єр-міністра і за погодженням з ним Президент призначає членів уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій.

Натомість деякі нормативні акти Президента потребують контрасигнації — скріплення підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за акт і його виконання.

Чітке визначення прем'єрського статусу та затвердження його на цю посаду парламентською більшістю, безперечно, підвищують роль Прем'єр-міністра у владній ієрархії України.

Але порівняння механізмів формування виконавчої влади в Україні і Франції свідчить, що сам факт призначення урядовців Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра ще не доводить впливовості останнього. Головне полягає в тому, хто ініціює відставку урядовців. У Франції такою фігурою є прем'єр-міністр. В Україні крапку на політичній кар'єрі урядовця ставить Президент. Отже, Президент України наділений абсолютною самостійністю щодо змін у виконавчій гілці влади. Це зайвий раз підтверджує його залученість до цієї системи [3].

Як бачимо, Президент віднесений до виконавчої влади лише функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції). Але він не віднесений до неї структурно, тобто як окрема структурна ланка системи органів виконавчої влади. Саме тому в Конституції України відсутнє визначення Президента як “глави виконавчої влади” [1].

Водночас Конституція України не передбачає ніяких механізмів відповідальності Президента за політику, яку проводить Кабінет Міністрів. Фактично створено дві паралельні структури: 1) президентська, за якою закріплюється реальна влада; 2) урядова, якій залишається роль безвладного посередника у проведенні політики, що формується Адміністрацією Президента.

3. *Підконтрольність та підзвітність Кабінету Міністрів Верховній Раді України* реалізується, зокрема, через затвердження Державного бюджету, організацію контролю за виконанням бюджету та прийняття рішення щодо звіту про його виконання. Верховна Рада України також розглядає та приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів, дає згоду на призначення Прем'єр-міністра Президентом України, контролює діяльність Кабінету Міністрів.

Парламент може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію щодо недовіри Уряду більшістю конституційного складу. Щоправда, питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів, як передбачено ст. 87 Конституції України, не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення програми діяльності Уряду.

Проте у Конституції прямо не зазначено, що неприйняття програми дій Уряду тягне його відставку. Хоча, скажімо, Конституція Франції причинами відставки уряду прямо вказує прийняття парламентом резолюції осуду або несхвалення програми загальної політики уряду [5].

З наведеного випливає, що Кабінет Міністрів України перебуває фактично у подвійному підпорядкуванні. На думку В. В. Копейчикова, це не завжди ефективно. Такий орган “здебільшого орієнтований у своїй діяльності на впливовішого “патрона”, а той, як правило, зводить свої функції керівництва до мінімуму” [6, с. 98].

На підставі вищенаведеного приходимо до висновку: *співвідношення повноважень Верховної Ради та Президента України у сфері впливу на виконавчу владу сконструйовані в Конституції з явним превалюванням президентського статусу*. Неможливо погодитися, наприклад, із С. О. Телешуном, який вважає, що Україна сьогодні виступає президентсько-парламентською республікою без домінування жодної з влад [7].

Співіснування “сильного” президента і парламенту, правомочного виражати недовіру уряду, призводить, як гадають, до того, що державна адміністрація потрапляє під начальність двох різних керівних інстанцій, перед якими вона несе відповідальність [8].

Природно, що державний механізм за умови функціонування президентсько-парламентської республіки, закріпленої чинною Конституцією України, зумовлює протистояння між законодавчою і виконавчою гілками влади, а також між Парламентом і Президентом. Це визнає і сам Президент України, водночас пропонуючи подолати таку запрограмовану конфліктність шляхом внесення змін до Конституції. Зокрема, на його думку, Прем'єр-міністра має призначати Парламент, а Президент вносить кандидатуру на цю посаду, погоджену парламентською більшістю. Парламент також затверджує склад Уряду, а Уряд — керівників інших центральних органів виконавчої влади. Президент матиме право достроково розпустити Парламент, якщо більшість неспроможна сформувати Уряд.

Однак, на наш погляд, доцільним видається надання права призначати голів місцевих державних адміністрацій саме Урядові, а не Главі держави. Тоді ієрархія органів виконавчої влади виглядатиме логічнішою та узгодженішою на всіх рівнях. Погодьтеся, тяжко досягнути єдності та координації в реалізації завдань виконавчої влади, якщо, скажімо, Президент (і відповідно його ставленики в регіонах) представляє одну політичну силу, а парламентська більшість і сформований нею Уряд — іншу.

Забезпечення парламентського впливу на Уряд є одним із двох інгредієнтів класичного рецепту зміцнення структурованості парламенту, піднесення його авторитету в суспільстві, більш плідного законотворчого процесу. Другий крок полягає у здійсненні виборів до Парламенту за пропорційною системою, що спричинить неминуче “укрупнення” політичних партій. Адже запропоновані зміни у конституційній моделі державного правління будуть неефективними за умов сучасної розділеної партійної системи (близько 125 партій), яку зарубіжні вчені називають “екстремальним плюралізмом” [9].

Чекати і надалі завершення еволюції влади та зміцнення партій вже неможливо — неефективність державного апарату дедалі більше стає загрозою для існування держави як такої.

Підсумовуючи, треба зазначити, що змішана форма правління в українському варіанті недосконала і не дає змоги ані сконцентрувати виконавчі повноваження і відповідальність у Глави держави, ані сприяти формуванню парламентської більшості, здатної підтримувати стабільний Уряд.

Щоб удосконалити систему відносин між гілками влади, варто внести до механізму парламентської відповідальності Уряду пропонувані Президентом зміни, про ефективність яких свідчить світова практика. Це дасть змогу досягнути гармонізації співвідношення гілок влади, визначити оптимальну модель політичної системи, забезпечити зміцнення владної консолідації нації, підвищення суспільного авторитету влади.

Література

1. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 41–42; 49.
2. Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинених країнах (конституційно-правовий аспект). — К.: Вид-во УАДУ, 1996. — С. 4.
3. Кордун О. О., Ващенко К. О., Павленко Р. М. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. — К.: Вид-во МАУП, 2001. — С. 17; 81.
4. Кравченко В. В. Конституційне право України. — К.: Атіка, 2000. — С. 232.
5. Малишко М. І. Конституції зарубіжних країн та України. — К.: Вид-во МАУП, 1999. — С. 48.
6. Копейчиков В. В. Основи конституційного права України. — К.: Юрінком Інтер, 1998.
7. Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики. — Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. — С. 197.
8. Арановський К. В. Государственное право зарубежных стран. — М.: Форум — Инфра-М, 1999. — С. 169.
9. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія. — К.: АртЕк, 2001. — С. 130.

УДК 351.753

В. І. Курило

*старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Національного аграрного університету*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ І СПЕЦЗАСОБІВ ПРАЦІВНИКАМИ НЕДЕРЖАВНИХ ОХОРОННИХ ПІДПРИЄМСТВ

Недержавні охоронні підприємства стали нині невід'ємною складовою українського суспільства. Це молоді бізнесові утворення, оскільки надання охоронних послуг, як вид підприємницької діяльності, зародився з прийняттям Закону України “Про підприємництво”. Проте деякі сторони цього складного та важливого виду підприємництва залишаються ще й сьогодні поза увагою законодавця, тобто — не врегульованими чинним законодавством.

Мова йде про виділення працівників недержавних охоронних підприємств як спеціальних суб'єктів права застосування спецзасобів та зброї. Сюди ж доцільно віднести і працівників служб охорони (безпеки) підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, за винятком підприємств, установ та організацій державної форми власності, які, у відповідності до чинного законодавства, мають право на озброєну відомчу охорону. Чинні закони та інші підзаконні акти поставленого питання не регулюють.

Під таким кутом зору у спеціальній юридичній літературі проблема залишається майже не розглянутою.

Спроба наукового дослідження цієї наукової-практичної, і, в той же час, соціальної проблеми була зроблена нами у ряді наукових робіт [1, 2]. Між тим, розгляд вищезазначених категорій працівників саме з позиції спеціального суб'єкта права застосування спеціальних засобів і зброї — не проводився.