



УДК 35.01

Сухорукова Анна Леонідівна – аспірант кафедри державної служби Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили.

Теоретично-конституційні аспекти феномену органів державної влади України

Стаття присвячена висвітленню теоретично-конституційних аспектів існування органів державної влади України, перспектив та шляхів їх розвитку. Політичний аналіз здійснений на основі новітніх джерел та методів дослідження.

The article is devoted to illumination of unconstitutional aspects of existence of public authorities of Ukraine, prospects and ways of their development. The political analysis is carried out on the basis of the newest sources and research methods.

Розгляд основних положень системного дослідження теоретично-конституційних аспектів існування органів державної влади як цілісного інституту пов'язаний з потребою визначення, насамперед, функціонального аспекту діяльності державних органів влади України. До цього також спонукає чинна Конституція України, що встановила складну, дуалістичну систему органів влади в державі і залишила простір для теоретичних дискусій та спірного розмежування їх функцій.

Основоположну значущість для з'ясування змісту і форм державного владарювання має поняття державного органу (органу держави) або органу державної влади.

Термін “орган державної влади” увійшов до інструментарію вітчизняної політичної науки і практики обтяженими певними непорозуміннями. До таких непорозумінь віднесені й ті, що виникають у зв'язку із сприйняттям ідей Ш. Монтеск'є про розподіл влад (або за прийнятою у нас термінологією – поділ влад). Зокрема, у вжиток увійшли формування “гілка влади” та похідні від нього, причиною чого є невдалий подвійний переклад вживаного Ш. Монтеск'є словосполучення “separation des pouvoirs”. Один з перекладів цього словосполучення російською – “разветвление властей”. Однак українською воно має бути перекладене як “розгалуження влад”. Тому, ймовірно, “галузь влади”, а не “гілка влади” [7].

Принцип розподілу влад іноді помилково трактується як такий, що засвідчує наявність у

державі трьох влад з особливими повноваженнями. Однак, за установленою юридичною теорією повноваженнями наділені державні органи та посадові особи, а не умовні “гілки”. Фактично в Конституції України йдеться про три головні функції державної влади, які реалізуються спеціалізованими органами. Ніяких “гілок влади” та їх повноважень у Конституції України не передбачено. Закріпивши принцип розподілу влад як засаду організації і здійснення державної влади, її автори тим самим зробили акцент на тому, що влада реалізується насамперед органами, які визначені як органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Викладене не виключає можливості наукового формулювання інших функцій державної влади, аніж згадані. Адже її зміст не обмежується змістом повноважень органів законодавчої, виконавчої і судової влади, хоча саме ці повноваження об'єктивно становлять його основу [2].

Головним є не відповідне місце, а зміст повноважень конкретних державних органів, особливості компетенційних зв'язків з іншими органами. Спроби класифікувати нові галузі (“гілки”) влади, інші, аніж ті, котрі є конституційно зумовленими, навряд чи є конструктивними. З цього приводу можна послатися на сучасного дослідника Ю.М. Козлова, який, обстоюючи практичну цінність ідей розподілу влад, оцінював як “суто арифметичний, а тому формальний підхід, коли влада подрібнюється на елементи, що відповідають системі державних органів, яка складається з

тих чи інших (не рідко суб'єктивних) причин". Така оцінка є адекватною стану вітчизняної юридичної теорії. Конструювання будь-якої четвертої, п'ятої тощо галузі влади не створюють додаткових можливостей щодо удосконалення функціонування державного механізму.

Не менш важливий вплив та значну роль для становлення теорії компетенції державних органів мала концепція розподілу влад Ш. Монтеск'є. Будучи однією з основ конституціоналізму, вона, по суті, вимагала визначення меж володарювання, здійснюваного за змістом законодавчої, виконавчої і судової влад. Водночас, згадана концепція передбачала відмову від будь-якої довільності у засобах і формах здійснення володарювання. Обмеження і формалізація сфери державної влади, що є однією з ознак так званої конституційної держави, потребувала розроблення абстрактного за змістом наукового інструментарію. Саме в ХІХ ст. формулюються такі поняття, як компетенція і повноваження. Тоді ж пропонуються більш-менш узагальнені тези щодо державних органів та їх різноманітні класифікації [4].

Принцип поділу влади доповнюється системою "стримувань і противаг". Зазначена система допускає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для їх взаємного стримування і підтримування відносної рівноваги сил. "Стримування" і "противаги", з одного боку, сприяють співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку – створюють потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів.

Суб'єктами системи стримувань і противаг за Конституцією України є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд і Верховний Суд. Дана система виражається, насамперед, через повноваження цих органів, що включають суворо визначені взаємні обмеження.

У Конституції України передбачені такі інститути системи "стримувань і противаг":

- 1) право "вето" Президента на законопроект, прийнятий Верховною Радою;
- 2) імпічмент Президента з боку Верховної Ради, що призводить до його усунення з поста;
- 3) прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів, яка має наслідком його відставку;
- 4) участь Верховної Ради у формуванні Конституційного Суду (призначення третини складу);
- 5) контроль Конституційного Суду за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 6) парламентський контроль Уповноваженим Верховної Ради з прав людини

(омбудсманом) за дотриманням конституційних прав і свобод людини та ін. [6].

Визначенню компетенції (повноважень) державних органів присвячена значна частина положень будь-якої конституції, що засвідчує її природу як основного закону держави. Проте конституційно встановленими є статуси лише вищих органів держави. Звичайно, кожному з вищих органів держави присвячена окрема частина, або розділ у структурі конституції, якими врегулюються порядок його формування, визначено повноваження та основні засоби їх реалізації тощо. Конституційна регламентація функціонування інших державних органів має загальний характер. Не є винятком і Конституція України, яка практично передбачає певні підходи до визначення державного органу, або органу державної влади. Згідно з частиною другою ст. 19 органи державної влади "зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України". З цього випливає, що за змістом положень Основного Закону повноваження органу державної влади (державного органу) мають бути визначені конституційно і (або) законодавчо [1].

Такий висновок, зокрема стосовно органів виконавчої влади, підтверджується частиною другою ст. 120 Конституції України, за якою організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Разом з тим у співвідношенні наведених конституційних положеннях п. 10 ст. 116 Конституції України, яким передбачено визначення функцій Кабінету Міністрів України Конституцією та Законами України, актами Президента України, виникає протиріччя. Зміст цього протиріччя в тому, що функції уряду можуть бути визначені підзаконними актами (указами Президента України), а встановлення у такий спосіб його повноважень не припустиме. Суть же відповідного протиріччя в тому, що за прийнятими в управлінській науці підходами функції органу є більш загальним явищем, ніж його повноваження, і реалізуються вони шляхом здійснення повноважень.

Повноваження державних органів можуть бути визначені і підзаконними актами. Така можливість об'єктивно існує за змістом ст. 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, судоустрій, порядок діяльності Верховної Ради України тощо. За будь-яких умов названа стаття не містить передбачень щодо законодавчого унормування статусу всіх тих державних органів, статус яких конституційно не встановлений. Тому поняття державного органу можна сприймати як ширше, ніж поняття органу державної влади. Якщо статус державного органу може бути визначений

підзаконними актами, звичайно прийнятими на основі так званих статусних законів, то статус органу державної влади визначається виключно Конституцією і законами України [7].

Так, законодавча влада – це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді, Державній Думі, Конгресі, Сеймі, Фолькетинзі, Альтинзі та ін.) державна влада, що має виключне право приймати закони. Відповідно до ст. 75 Конституції України “єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України”. Назва гілки влади “законодавча” не означає, що, крім основної законодавчої діяльності (законодавча функція), представницькі органи не здійснюють ніякої іншої діяльності.

Не менш істотною функцією законодавчої влади є фінансова, яка реалізується в праві щорічно затверджувати бюджет країни.

Є засновницька функція, яка здійснюється через участь парламенту у формуванні вищих виконавчих і судових органів. Показником прояву “стримувань і противаг” слугує контроль, здійснюваний законодавчим органом, за роботою уряду, інших посадових осіб виконавчої влади (контрольна функція). Вираження недовіри уряду, перевірка виконання законів, парламентські розслідування слугують потужними стимулами парламентського контролю. Проте головною особливістю організації та діяльності парламенту є його представницький характер. Парламент можна назвати владою прямого загальнонародного представництва.

Таким чином, слід виділити такі укрупнені функції парламенту: представницьку, законодавчу, фінансову, засновницьку та контрольну.

Виконавча влада – влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством. Частіше за все уряд має офіційну назву – Ради або Кабінети міністрів. У Швейцарії, наприклад, – це Федеративна Рада, в Італії – Рада Міністрів, у Японії – Кабінет. Очолює уряд його глава. Як правило, це прем’єр-міністр (наприклад, у Франції), або – голова Ради Міністрів (Італія), канцлер (ФРН), державний міністр (Норвегія) [7].

У президентських республіках (США), де ця посада відсутня, главою уряду є безпосередньо президент. Разом із главою уряду до його складу входять заступник (віце-прем’єр), міністри, що очолюють окремі міністерства.

Уряд забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй. Проте виконавча влада не вичерпується одним лише “виконанням законів”. Вона покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, займатися поточним управлінням, здійснювати розпорядчу діяльність. У цих цілях з

усіх питань своєї компетенції уряд видає нормативно-правові акти (укази, розпорядження та ін.), що мають підзаконний характер [6].

Таким чином, призначення органів виконавчої влади – управління, що охоплює: виконавчу діяльність – здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади; розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією тощо. Це створює основу для можливої узурпації всієї повноти державної влади саме виконавчими органами. Тут важливі діючі механізми “стримувань і противаг” як із боку законодавчої (через розвинуте законодавство і контроль), так і з боку судової влади (через судовий контроль і конституційний нагляд).

Судова влада – незалежна влада, що охороняє право, виступає арбітром у спорі про право, відправляє правосуддя.

З позицій реалізації права правосуддя і судова влада – поняття не тотожні. Правосуддя – форма захисту права судовою владою, де рішення суду є акт правосуддя для захисту порушеного або заперечувального права. Ефективність діяльності судів має три складові: швидкість і оперативність вирішення спорів, обґрунтованість і законність рішень, забезпечення їх виконання.

Судова влада здійснюється одноособове суддею (при розгляді незначних правопорушень) або судовою колегією у формі судової процедури. Межі дії судової влади обмежені нормами, що регламентують право на звернення до суду, а також принципами права [7].

Свої функції суд покликаний здійснювати, керуючись лише законом, правом. Він не повинен залежати від суб’єктивного впливу законодавчої або представницької влади. Відповідно до Конституції України будь-яке втручання в діяльність судів і судових засідателів зі здійснення правосуддя є недопустимим і має наслідком передбачену законом відповідальність.

У країнах загального права (Англія, США, Канада, Австралія), де є визнаним судовий прецедент як головне джерело права, суди беруть участь у правотворчості. В Україні суд не може привласнювати собі функції законодавчої або виконавчої влади. Делегування своїх функцій судами, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається (ст. 124 Конституції України). Це не означає, що в Україні, як і в інших правових системах романо-германського типу, судовий прецедент не може бути допоміжним джерелом права [2].

Роль судової влади полягає у стримуванні двох інших гілок влади в рамках права і

конституційної законності шляхом здійснення конституційного нагляду і судового контролю за ними.

Юрисдикція судів поширюється на всі правові відносини, що виникають у державі. Таким чином, основні функції судової влади: охоронна (охорона прав); функція правосуддя (захист, відновлення прав); контрольно-наглядова (за іншими гілками влади) [8].

Розмежування законодавчої, виконавчої і судової влади є поділом державної влади по горизонталі. По вертикалі влада розподіляється між усіма органами та посадовими особами, що належать до тієї чи іншої гілки влади.

Отже, зміни, що сьогодні відбуваються в соціокультурній динаміці України, позначені тенденцією переходу від радянського тоталітарного до природного історичного стану і розвитку державно-організованого суспільства. За

умов тоталітарного режиму посилювалася організаційно-структурна функція органів державної влади, сутність якої полягала у ліквідації паростків громадянського суспільства як системи соціальних відносин, що створювалися безпосередньо людьми в процесі їхньої життєдіяльності. В наш час існує впевненість людей у тому, що найбільшу політичну загрозу для людей несе в собі непідконтрольна влада. Це, в свою чергу, підштовхує до розуміння того, що в суспільстві повинна існувати певна сила, конкретний механізм регулювання владних відносин.

Таким чином, органи державної влади виступають важливим елементом механізму держави і являють собою відносно самостійну частину держави, що наділена певними повноваженнями, має певні завдання і функції, виступає представником всієї держави з цих питань, діє на підставі Конституції та інших Законів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: Моногр. / О.П. Якубовський, Т.О. Бутирська; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2004.
2. Кашка В.Ю. Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. – К.: Логос, 2003. – с. 230.
3. Лазаренко О.О. Теорія політології. – К., Вища школа. – 2005.
4. Лазаренко П. Плани влади такі // Голос України. – 2005. – 23 березня.
5. Пахарев А. Законодавче забезпечення органів державної влади // Держава і право. Збірник наукових праць. – К., 2005. – С. 397-403.
6. Примуш М. Партії і влада // Політика і час. – 2000. – № 11,12. – С. 6-7.
7. Рябов С.І., Томенко М.В. Основи теорії і політики. – К. "Генеза". – 1996. – 164 с.
8. Турчинов О. Особливості української олігархії // Політична думка. – 2004. – № 3. – С. 8.
9. Шаповал В.Л. Вищі органи сучасної держави. – К., 2004.

Надійшла до редколегії 12.11.2007 р.