

ВИКОНАВЧА ВЛАДА ТА КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ РОЗПОДІЛУ ВЛАД В УКРАЇНІ

Характеризуючи виконавчу владу у контексті прийнятої в Україні конституційної моделі поділу влади (розподілу влад), необхідно визначитися щодо її функціонального й організаційного проявів. Виконавча влада як функція асоціюється з державним управлінням у вузькому сенсі. Виконавча влада як організація – це сукупність (система) державних органів і посадових осіб, які реалізують відповідну функцію на політичному (насамперед уряд і, різною мірою за різних форм державного правління, глава держави) та адміністративному (апарат державного управління) рівнях. "Політична" й "адміністративна" складові визначеної у такий спосіб виконавчої влади являють собою органічне ціле.

Відомо, що сучасне трактування розподілу влад "генетично" пов'язане з політико-правовою ідеологією, сформованого напередодні й у ході революцій XVIII ст. в Америці та Європі. Тоді ж принцип розподілу влад як, передусім, засада організації державного механізму уперше закріплені в основних законах. Саме після його втілення в конституційних нормах поняття виконавчої влади набуло, по суті, офіційного характеру, а зміст цього поняття знайшов вираз у повноваженнях відповідних державних органів і посадових осіб.

За умов різних форм державного правління модель розподілу влад і важливі характеристики організації та функціонування виконавчої влади видаються чи не протилежними. Так, якщо однією з ознак президентської республіки є конституційно визначена (хоча у різних формулюваннях) роль президента як глави виконавчої влади, то за умов парламентського правління відповідно закріплена роль уряду як вищого органу виконавчої влади, а глава держави співвіднесений з виконавчою владою здебільшого формально або номінально. У країнах зі змішаною республіканською формою правління визнаний так званий дуалізм виконавчої влади, що означає розподіл відповідних повноважень між урядом і президентом, але без прямого конституційного визначення останнього як носія виконавчої влади. За будь-яких умов немає підстав стверджувати, що існує якась універсальна конституційна модель розподілу влад, яка здатна забезпечити конкретній державі якість демократичної.

Важливо те, що у пострадянських країнах, до яких об'єктивно віднесена Україна, принцип розподілу влад (за вітчизняним формулюванням – поділу влади) нерідко набуває трактувань, які не виглядають органічним продовженням його "класичних" версій. Реалізація відповідного принципу в цих країнах може видаватися недостатньою або навіть неадекватною через, передусім, відсутність розвиненого громадянського су-

спільства. Наявність такого суспільства є, по суті, обов'язковою передумовою здатності політичної системи функціонувати в режимі демократії, а також розвитку держави, що є важливою складовою цієї системи як держави демократичної.

Якщо соціум та його інститути (зокрема і насамперед, політичні партії) не мають ознак, повною мірою притаманних громадянському суспільству і здатних забезпечити демократичний розвиток, держава може надміру "автономізуватися", а її механізм — функціонувати і навіть самоорганізуватися під впливом різних суб'єктивних і, фактично, регресивних чинників. Як наслідок, задекларований поділ влади (розподіл влад) може перетворитися у політичну і конституційну фікцію.

Характеризуючи особливості реалізації принципу розподілу влад (поділу влади) у пострадянських країнах, зокрема в Україні, необхідно також враховувати, що його нерідко трактують виключно з огляду на політичну кон'юнктуру. До того ж, активно використовуючи відповідне словосполучення як одну зі складових загальнополітичного лексикону без належного усвідомлення його сенсів, розподіл влад фактично перетворюють у нову політико-правову ідеологему на зразок "верховенства рад". Загалом, реалізація принципу розподілу влад у пострадянських країнах вирішальною мірою залежить від якостей їх суспільно-політичного життя, від можливостей демократичного поступу їх соціумів.

Попри все, факт конституювання розподілу влад (поділу влади) у пострадянських країнах є політичним і юридичним позитивом. По-перше, у такий спосіб оформлюється відмова від принципів організації державного владарювання, задекларованих у радянський період. По-друге, конституювання розподілу влад свідчить про намір просуватися шляхом демократичного правового і державного розвитку. Нарешті, по-третє, таке конституювання створює хоча б формальні

передумови відповідного розвитку, які мають "матеріалізовуватися" за мірою формування справжнього громадянського суспільства.

Форми закріплення принципу розподілу влад у конституційних нормах у різних країнах відмінні. У більшості розвинених країн таке закріплення має вигляд структурно-функціонального визначення кожного з вищих органів держави (парламенту, президента, уряду, вищих судів). У пострадянських країнах принцип розподілу влад (поділу влади) звичайно прямо фіксується в конституційному тексті. За приклад може слугувати припис частини першої ст.6 Конституції України: "Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову". Первинною метою такого закріплення поділу влади було саме задекларувати намір докорінно змінити засади організації державного механізму і одночасно створити правове підґрунтя для відповідних змін.

Особливістю сприйняття ідеї розподілу влад в Україні можна вважати те, що тут у широкий вжиток увійшло формулювання "гілка влади", хоча воно не знайшло місця в Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах. Причиною появи цього формулювання та похідних від нього є невдалий подвійний переклад ужитого Ш. Монтеск'є словосполучення "separation des pouvoirs". Один із перекладів зазначеного словосполучення російською – "разветвление властей", яке українською має бути перекладене як "розгалуження влад". Тому, ймовірно, "галузь влади", а не "гілка влади".

Частиною вітчизняних авторів принцип поділу влади (розподілу влад) трактується як такий, що засвідчує наявність у державі трьох "гілок влади" з певними повноваженнями. Однак, згідно з усталеною юридичною теорією, повноваженнями наділені державні органи і посадові особи, а не умовні "гілки влади". Фактично в Конституції України йдеться про відповідні три основні функції єдиної державної влади. Закріпивши принцип поділу влади як засаду демократичної державної організації, її автори зацентрували на тому, що єдина і цілісна державна влада здійснюється насамперед органами, які визнані органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Ці органи й уособлюють основні функції державної влади.

Очевидно, що зміст державної влади не обмежується повноваженнями органів законодавчої, виконавчої та судової влади, хоча саме ці повноваження складають його основу. Тому видаються неадекватними спроби винайти місце у

конституційно позначеній "тріаді влад", наприклад, Прокуратурі України. Остання реалізує функцію (функції), суттєво відмінну від законодавчої, виконавчої або судової влади. Врешті-решт, вирішальне значення при визначенні місця і ролі конкретних державних органів і посадових осіб у владарюванні має зміст їх повноважень, особливості практики їх компетенційних зв'язків з іншими державними органами.

Викладене не виключає можливості наукового формулювання інших функцій державної влади, ніж відповідно позначені три основних. На нашу думку, конструювання будь-якої нової "гілки влади" може бути виправдане лише за умов, коли воно реально передбачатиме додаткові можливості щодо демократизації державного владарювання, сприятиме реалізації державними органами їх компетенції, тобто впливатиме на якість влади. Спроби кваліфікувати нові галузі, або сфери, влади саме за змістом Основного Закону України є не тільки неадекватними, а й штучними. З цього приводу можна послатися на Ю.М. Козлова, який, обстоюючи практичну цінність принципу розподілу влад, оцінював як "чисто арифметичний, а тому формальний підхід, коли влада подрібнюється на елементи, що відповідають системі державних органів, яка склалась з тих чи інших (нерідко суб'єктивних) причин" [4, с.6].

Один із сенсів розподілу влад полягає в тому, що, зокрема, законодавча влада і виконавча влада є однопорядковими. З цього не випливає, що вони рівні. Відповідна рівність навіть теоретично неможлива, а про їх нерівність можна говорити лише умовно. Так само неможлива так звана збалансованість "розподілених влад", якщо вона означає їх урівноваженість. Умовна нерівність "розподілених влад" об'єктивно пов'язана з особливостями тієї чи іншої форми державного правління й зумовленою нею системою стримувань і противаг, зі станом суспільно-політичного буття конкретної країни. Додамо, що за будь-якої форми правління органи законодавчої, виконавчої та судової влади призначені реалізовувати різні функції та повноваження, а їх діяльності притаманні відмінні засоби та методи.

Суперечності, які виникають у зв'язку з трактуванням принципу розподілу влад, супроводжуються формулюванням в юридичній науці різних концепцій, які не сприяють їх подоланню. До таких концепцій треба віднести ті, за якими визнається окрема президентська влада: "У сучасних умовах багатьох країн президентська влада займає особливе положення, вона ... характеризується своєрідністю" [8, с.15]. До визнання

президентської влади як ще однієї галузі (сфери) державної влади об'єктивно близькі зарубіжні і вітчизняні прибічники ідеї президентського арбітражу, а також ті, хто надміру широко тлумачить конституційні положення про президента-гаранта.

Що ж до самої концепції президентської влади, то вона є фактичним наступником концепції королівської влади, сформульованої ще на початку XIX ст. За змістом останньої король виступав відстороненим арбітром у взаємостосунках інших влад. Його відповідна діяльність трактувалась як "запобіжна і така, що виправляє", та мала забезпечувати функціонування інших "влад". Коментуючи названу концепцію, М.М. Коркунов на початку минулого століття зазначав: "Королівська влада може справді, змірювати дію інших влад лише тоді, коли вона буде сильнішою від них усіх, але це обов'язково має призвести до їх поглинення королівською владою" [6, с.40]. Тенденції до подібного "поглинення" наявні у тих пострадянських країнах, де формулюється і в той чи інший спосіб реалізується на практиці концепція президентської влади.

Не менш важливе і те, що концепція президентської влади формально і, головне, по суті суперечить теорії розподілу влад, сформульованій Ш. Монтеск'є. Адже за цією теорією функціонування "розподілених влад" має забезпечуватися їх взаємодією і взаємовпливом, а не якимось "арбітром" чи "посередником". Тертя між державними органами, організаційно і функціонально співвіднесеними з "розподіленими владами" є такими, що існують об'єктивно. В умовах демократичних режимів вони звичайно долаються шляхом пошуку політичних компромісів, зокрема, у процесі діяльності вищих органів держави, точніше тих, хто ці органи персоніфікує. Одним із формальних засобів досягнення таких компромісів слугують запроваджені в основних законах системи стримувань і противаг.

Характеризуючи виконавчу владу у контексті прийнятої в Україні конституційної моделі поділу влади (розподілу влад), необхідно визначитися щодо її функціонального й організаційного проявів. Виконавча влада як функція асоціюється з державним управлінням у вузькому сенсі. Виконавча влада як організація – це сукупність (система) державних органів і посадових осіб, які реалізують відповідну функцію на політичному (насамперед уряд і, різною мірою за різних форм державного правління, глава держави) та адміністративному (апарат державного управління) рівнях. "Політична" й "адміністративна" складові

визначеної у такий спосіб виконавчої влади являють собою органічне ціле.

Для уточнення поняття виконавчої влади важливе значення має поняття уряду. Термін "уряд" вживається у спеціальній літературі у двох значеннях. По-перше, ним позначають усю сукупність або систему органів і посадових осіб, які здійснюють виконавчу владу, включаючи, звичайно, главу держави. Тим відповідне поняття уряду ототожнюється з поняттям виконавчої влади як організації. По-друге, терміном "уряд" узагальнено або офіційно позначають конкретний орган виконавчої влади, якому належить чільне або важливе місце у згадуваній системі.

У деяких країнах відповідний орган визначений саме як уряд на рівні основного закону (наприклад, за Конституцією Росії – Уряд Російської Федерації). Іноді термін "уряд" вживається у конституції паралельно зі ще однією назвою такого органу – рада міністрів, кабінет міністрів, тощо. Проте у багатьох країнах цей термін у конституції взагалі не використовується, а для позначення уряду слугує одна із згаданих офіційних назв. В Основному Законі України термін "уряд" для позначення органу, конституційованого як Кабінет Міністрів України, також не застосований, але у Законі України "Про Кабінет Міністрів України" останній визначений і як "Уряд України" (ст.1) [2]. Таке визначення Кабінету Міністрів України є конституційним передусім за змістом, адже відповідно до п.9 ст.116 Конституції України він "спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади". Зазначена функція Кабінету Міністрів України унаочнює характеристику саме як уряду.

В Україні зі сферою виконавчої влади поєднаний не тільки Кабінет Міністрів України, який формально очолює систему відповідних органів, а й Президент України, котрий організаційно відокремлений від цієї системи. При цьому конституційно встановлений статус Президента України, зокрема обсяг його повноважень щодо сфери виконавчої влади, коригується законами і навіть окремими підзаконними актами. Таке коригування призводить, як правило, до юридично сумнівного збільшення цього обсягу, адже, згідно зі ст. 106 Конституції України, повноваження Президента України вичерпуються визначеними самою Конституцією. До того ж, таку правову позицію у свій час сформулював Конституційний Суд України і підтвердив її у низці рішень, хоча на практиці ця позиція фактично ігнорується.

У зв'язку із зазначеним пропонується далі аналіз компетенційних взаємозв'язків у своєрід-

ному трикутнику "Президент України – Кабінет Міністрів України – Верховна Рада України" буде ґрунтуватися виключно на змісті відповідних конституційних положень.

Певне значення для з'ясування ролі Президента України щодо сфери виконавчої влади має питання про його функції. Термін "функції президента" ненормативний з огляду на зміст Конституції України, що не заперечує можливість їх доктринального визначення. Але таке визначення функцій Президента України буде реальним лише тоді, коли відобразатиме зміст його повноважень. При цьому частина повноважень може бути кореспондована змістові не однієї, а кількох функцій. Тут немає суперечності, адже усі відповідні функції взаємопов'язані, їх можна розглядати лише через призму цілісності компетенції Президента України.

Самі ж повноваження Президента України буде правильним класифікувати на, по-перше, пов'язані насамперед з його статусом як глави держави і на, по-друге, безпосередньо поєднані з його роллю носія виконавчої влади. Така класифікація відповідає сутності універсального інституту глави держави. Деякі з повноважень Президента України можуть розглядатися як віднесені до обох груп наведеної класифікації. Зокрема, такими є його повноваження щодо формування Кабінету Міністрів України.

Як свідчить практика, функції будь-якого вищого органу держави можуть бути прямо зафіксовані у тексті конституції, хоча, звичайно, без такого їх іменування. Іноді функції називають повноваженнями, але узагальненість об'єктивно вирізняє їх серед останніх. За приклад може слугувати положення п.1 частини першої ст.106 Конституції України, де сформульоване повноваження, а по суті – функція, згідно з яким Президент України "забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави".

Можливий і зворотний варіант, коли повноваження визначають як функції. Так, у п.6 ст.116 Конституції України до функцій Кабінету Міністрів України фактично віднесені, зокрема, розробка проекту закону про Державний бюджет України та подання Верховній Раді України звіту про його виконання. Об'єктивно це конкретні повноваження. У Законі України "Про Кабінет Міністрів України" відповідні функції (повноваження) визначені як "основні завдання" (ст.2). Таке визначення загалом відповідає загальнотеоретичному концепту функцій державного органу як напрямів його діяльності.

Здійснювану Президентом України функцію представництва держави номінує сам термін "глава держави". Звичайно в конституційних текстах цей термін супроводжується певними приписами, які виглядають конкретизацією відповідної функції. Наприклад, згідно з положенням частини першої ст.102 Конституції України, "Президент України є главою держави і виступає від її імені". Частину функцій Президента України "закодовано" в частині другій названої статті: "Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина".

Разом з тим, за змістом Основного Закону України відсутні підстави формулювати "арбітражну" функцію Президента України. Помилкою буде стверджувати, що, наприклад, право вето чи право дострокового припинення повноважень (розпуску) Верховної Ради України засвідчує таку або подібну функцію. Ці повноваження Президента України за загальним смислом є "класичними" складовими статусу глави держави. З іншого боку, про відповідний "арбітраж" у непрямій формі йшлося в офіційному проекті Конституції України у редакції від 24 лютого 1996 р.: "Президент України сприяє узгодженості у діяльності органів державної влади, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування" [5, с.124]. Але при його доопрацюванні у Верховній Раді України цитоване положення було вилучене.

Немає підстав розглядати як аргумент на підтвердження наявності "арбітражної" або іншої подібної функції Президента України і те, що він відіграє по суті вирішальну роль у формуванні Кабінету Міністрів України і є реальним главою виконавчої влади. Концентрація виконавчої влади у глави держави не є явищем, притаманним виключно Україні, і не має прямого відношення до проблематики "президентського арбітражу".

У ст.116 Основного Закону України визначено певні функції Кабінету Міністрів України. Конституційний перелік цих функцій, за змістом п.10 цієї статті, не є вичерпним, і вони можуть бути визначені законами і актами Президента України. Водночас, відповідно до положення частини другої ст.120, повноваження Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією і законами України. Співвідношення між указаними конституційними положеннями видається суперечливим.

Частина конституційно встановлених функцій Президента України і Кабінету Міністрів України змістово узгоджуються між собою, про що свідчить порівняльний аналіз статей 102, 106

і 116 Основного Закону України. Наприклад, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України; забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; представляє державу у міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави. У свою чергу, Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки.

Вказані функції Президента України виглядають більш загальними і ширшими, ніж відповідні функції Кабінету Міністрів України. Частина з них певною мірою може бути забезпечена шляхом реалізації компетенції Кабінету Міністрів України, що вказує на їх сполученість з виконавчою владою. Проте забезпечення таких функцій Президента України у першу чергу відбувається через здійснення його власних повноважень. До того ж, частина із зазначених функцій притаманна Президенту України як главі держави і не має прямого відношення до сфери виконавчої влади.

Однією з ознак (хоча на практиці здебільшого формальною) прийнятої в Україні форми державного правління є "дуалізм" виконавчої влади. На думку В.Б.Авер'янова, "в основу управлінської вертикалі покладена модель своєрідного "складного центру"... Специфічність даної моделі в тому, що відношення цих суб'єктів до гілки виконавчої влади неоднакові. Якщо уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка системи органів (виконавчої влади – В.Ш.), то Президент ... лише функціонально – через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади" [1, с.11]. Важливо, що сприйняття теоретичної конструкції "дуалізму" виконавчої влади по суті підтверджує поєднання Президента України зі сферою виконавчої влади.

Однак частина авторів стверджує, що Президент України має розглядатися поза або над "розподіленими владами". Заперечуючи цим твердженням, до викладеного вище додамо, що ті повноваження, які кореспондують ролі Президента України як глави держави, є в основному елементами системи спрямувань і противаг у взаємовідносинах насамперед між законодавчою і виконавчою владою. Інші прямо асоціюються з виконавчою владою. Тому правильний висновок, за яким Президент України є "органічною частиною тріади влади...", включається до конституційно визначеної системи розподілу влад" [3, с.48].

Функціональне поєднання Президента України зі сферою виконавчої влади забезпечується, зокрема, існуванням очолюваної ним Ради національної безпеки й оборони України, яка "координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони" (частина друга ст.107 Конституції України). У відповідний спосіб Президент України може активно взаємодіяти з так званими міністрами-"силовиками". При цьому рішення Ради національної безпеки й оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Аргументом у підтвердження відповідного поєднання треба вважати й зміст п.п. 9, 10 частини першої ст.106 Конституції України, де, зокрема, визначений порядок формування персонального складу Кабінету Міністрів України. При цьому конституційно неврегульованим є питання про призначення, в разі ненадання Верховною Радою України згоди щодо конкретного номінанта у Прем'єр-міністри України, наступних номінантів. Призначаючи таким номінантом одну й ту саму особу або різні особи, котрі з якихось причин є неприйнятними для парламентської більшості, Президент України разом з Верховною Радою України теоретично може створити ситуацію, яка спричинить відсутність легального і легітимного уряду.

Своєрідним паліативом можна вважати те, що, за змістом частини п'ятої ст.115 Конституції України, Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів. Проте після закінчення вказаного строку об'єктивно постає питання щодо реальності самого існування уряду.

Доказом поєднання Президента України зі сферою виконавчої влади є також зміст положення частини другої ст.113 Конституції України, яким передбачена політична відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України. Встановлені різні засоби (механізми) такої відповідальності, а сама вона може мати дві форми – індивідуальну і колективну. Так, за змістом положення п.10 частини першої ст.106 Конституції України члени Кабінету Міністрів України несуть індивідуальну політичну відповідальність перед Президентом України, котрий на власний розсуд може припинити їх повноваження на цих посадах.

Звільняючи кожного з членів Кабінету Міністрів України з посад, Президент України у

такий спосіб відставляє уряд у цілому. Згідно з положенням п.9 частини першої ст.106 Конституції України, він може відставити увесь склад Кабінету Міністрів України, припинивши повноваження Прем'єр-міністра України та прийнявши рішення про його відставку. Відповідні повноваження Президента України засвідчують опосередковану колективну відповідальність уряду перед ним. Колективна відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України по суті визнана частиною шостою ст.115, відповідно до якої Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України, зокрема, за рішенням Президента України.

Сутність розглянутої відповідальності Кабінету Міністрів України полягає в тому, що Президенту України для прийняття рішення про відставку (звільнення з посади) не потрібні юридичні підстави, які впливають з днях того, чиї повноваження припиняються. Приймаючи відповідне рішення, Президент України може керуватися виключно міркуваннями доцільності.

Про відповідальність Кабінету Міністрів України треба говорити і у зв'язку з тим, що Президент України уповноважений скасовувати, зокрема, акти Кабінету Міністрів України (п.16 частини першої ст.106 Конституції України). Але така відповідальність об'єктивно має конституційно-правовий характер, а санкцією виступає саме скасування вказаних актів. Мотивами прийняття рішень Президента України щодо скасування таких актів може бути як їх невідповідність Конституції України, законам і актам Президента України, так і доцільність. Тим у межах цієї відповідальності уможлиблюється як юридична, так і політична оцінка Президентом України актів Кабінету Міністрів України.

Поєднання Президента України зі сферою виконавчої влади також засвідчує положення частини першої ст.115 Конституції України, за яким Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Звідси Кабінет Міністрів України утворюється на строк, який не повинен виходити за межі часу до складання присяги новообраним главою держави. Реально ж строк повноважень Кабінету Міністрів України залежить від відповідного волевиявлення, зокрема з боку Президента України.

Характеризуючи місце і роль Кабінету Міністрів України щодо сфери виконавчої влади, необхідно передусім вказати на те, що у частині першій ст.113 Конституції України він визначений "вищим органом в системі органів виконав-

чої влади". Таке визначення відображає наявність системи органів виконавчої влади (найвищою ланкою якої формально є саме Кабінет Міністрів України), але воно не виключає функціонального поєднання з відповідною сферою Президента України. Уже хоча б з огляду на таку роль Президента України Кабінет Міністрів України некоректно іменувати найвищим (вищим) органом виконавчої влади, що іноді має місце.

Важливі місце і роль Кабінету Міністрів України, зокрема щодо сфери виконавчої влади, мало би засвідчувати скріплення, або контрастисигнування, за яким акти Президента України, що видані в межах повноважень, передбачених у визначених пунктах частини першої ст.106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (частина четверта названої статті). Проте на практиці скріплення набуло формально-атрибутивного значення у зв'язку з посадовою (кар'єрною) залежністю членів Кабінету Міністрів України від Президента України.

Суттєве значення при характеристиці статусу Кабінету Міністрів України мають взаємозв'язки з Верховною Радою України, які виникають на стадії формування його персонального складу і у процесі діяльності. Так, Верховна Рада України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11 частини першої ст.85 Конституції України). Однак Основний Закон України не містить застережень щодо строків подання Кабінетом Міністрів України відповідної програми на розгляд Верховної Ради України, а також щодо наслідків її неподання, нерозгляду чи не схвалення. Цим він відрізняється від інших конституцій, де передбачений термін розгляду у парламенті програми новоутворюваного уряду.

Водночас, Конституція України встановила відповідний стимул для Кабінету Міністрів України, адже питання про його відповідальність не може розглядатися Верховною Радою України протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (положення частини другої ст.87). До подання, розгляду або схвалення цього документу зазначене питання може бути розглянуте у парламенті у будь-який момент. Додамо, що схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України не є формою вираження політичної довіри новоутвореному уряду (як це відбувається в інших країнах) і має значення формального акту. Наявність такої довіри об'єктивно впливає з факту на-

дання згоди Верховною Радою України на призначення Прем'єр-міністра України.

Політичній довірі уряду з боку парламенту по-своєму кореспондована можливість прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що тягне його відставку (частина четверта ст.115 Конституції України). Можливість прийняття такої резолюції засвідчує колективну політичну відповідальність Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України, встановлену ст.87 Конституції України. Прикметно, що, згідно з положенням частини другої її ст.113, Кабінет Міністрів України є лише підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що означає існування неузгодженості за змістом названих конституційних положень.

Контроль Верховної Ради України за Кабінетом Міністрів України визначений у Конституції України у своєрідний спосіб, який можна характеризувати як подвійну відсилку. Адже за згадуваним положенням частини другої її ст.113 межі цього контролю передбачені у ст.ст. 85, 87. У свою чергу, згідно з п.13 частини першої ст.85, Верховна Рада України уповноважена здійснювати контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України "відповідно до цієї Конституції". За будь-яких умов, можливості та форми такого контролю обмежені.

Про контроль Верховної Ради України за діяльністю Кабінету Міністрів України за змістом ст.85 Конституції України реально можна говорити стосовно повноваження парламенту здійснювати контроль за використанням позик, одержаних за участю уряду від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій і не передбачених Державним бюджетом України (п. 14 частини першої цієї статті). Підконтрольність по суті передбачена і частиною другою ст.96, за якою Кабінет Міністрів України разом із проектом закону про Державний бюджет України на наступний рік подає до Верховної Ради України доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Саме в контексті бюджетного процесу встановлене і реалізується положення щодо підзвітності уряду парламентові: згідно з частиною першою ст.97 Основного Закону України, Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Інших положень щодо відповідної підзвітності Конституція України не містить.

Вагоме значення для характеристик виконавчої влади у контексті прийнятої в Україні конституційної моделі поділу влади має питання про статус Прем'єр-міністра України. З цього

приводу формулюються різні думки з посиланням на Основний Закон України. Частина авторів вбачає провідну роль відповідної посади щодо уряду, наводячи положення частини четвертої ст.114 Конституції України, за яким Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Указують і на те, що Прем'єр-міністр України підписує акти Кабінету Міністрів України (частина друга ст.117). Звідси Прем'єр-міністра України навіть розглядають як главу уряду.

Характерно, що положення, за яким Прем'єр-міністр керує діяльністю уряду, містить і стаття 21 Конституції Франції. Коментуючи це положення, російський автор М.А.Крутоголов писав: "З тексту (конституції – В.Ш.) вочевидь випливає, що прем'єр-міністр керує не урядом, а лише його діяльністю. У подібному формулюванні закладено певний смисл, адже така діяльність має за мету реалізацію рішень, прийнятих Радою міністрів. А на засіданнях Ради міністрів головує президент Республіки" [7, с.229]. Очевидно, що аналогія з Україною можлива.

Відповідним керівником виступає Президент України, який іноді не просто головує на засіданнях Кабінету Міністрів України, а у такий спосіб фактично спрямовує його роботу. Про те, що Президент України де-факто керує Кабінетом Міністрів України, свідчать також різноманітні неформалізовані зв'язки між ним і членами Кабінету Міністрів України щодо здійснення виконавчої влади, наявність яких не викликає сумнівів. При цьому, на відміну від інших країн з подібною формою державного правління, будь-яка участь Президента України у засіданнях Кабінету Міністрів України конституційно не передбачена.

Основний Закон України включає й інші положення, зміст яких нібито засвідчує значущість статусу Прем'єр-міністра України. Так, відповідна посадова особа конституційно визначена як Прем'єр-міністр *України*. Проте було б помилкою вважати таке визначення як ознаку якогось особливого місця Прем'єр-міністра України у державному механізмі і його самодостатності чи навіть самостійності в реалізації відповідних повноважень. Прикметно, що у розвинених країнах формальний чи реальний керівник уряду має офіційний титул прем'єр-міністра (голови) кабінету міністрів, ради міністрів, уряду, тощо, а не прем'єр-міністра держави.

Значущість статусу Прем'єр-міністра України нібито підтверджує положення частини третьої ст.115 Конституції України, за яким його відставка

має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Однак це положення не вказує на якусь "урядоутворюючу" роль Прем'єр-міністра України. Навпаки, воно уможливило відставку уряду в цілому: Президент України може відповідно вчинити, прийнявши на власний розсуд рішення про відставку Прем'єр-міністра України.

Реалії вказують на те, що саме Президент України є домінуючою складовою конституційно встановленої системи виконавчої влади. Характер його компетенційних взаємозв'язків, передусім, з Кабінетом Міністрів України, посилений неадекватною конституційним нормам практикою, унаочнює роль Президента України як очільника виконавчої влади, що означає більше, ніж його характеристику як її глави.

Список літератури

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б.Авер'янов. – К., 1997.

2. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст.58.

3. Державна виконавча влада в Україні: формування і функціонування. Збірник наукових праць УАДУ при Президенті України (частина 1). – К., 2000.

4. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю.М. Козлов // Вестник Московского государственного университета. Серия "Право". – 1992. – № 4.

5. Конституція незалежної України: У 3-х кн. – К., 1997. – Книга перша: документи, статті.

6. Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных государств / Н.М. Коркунов. – СПб., 1906. – Часть первая.

7. Крутоголов М.А. Президент Французской республики. Правовое положение / М.А. Крутоголов. – М., 1980.

8. Чиркин В.Е. Президентская власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1997. – № 5.

V. M. Shapoval

THE EXECUTIVE AND CONSTITUTIONAL MODEL OF DIVISION OF POWER IN UKRAINE

Summary

Characterizing the executive power in the context, adopted in Ukraine, of constitutional model of division of power (distribution of authorities), it is necessary to define its functional and organization manifestation. The executive power as the function is associated with state government in a narrow sense. The executive power as an organization is the set (system) of state bodies and officials realizing the respective function on political (first of all, government and in different ways, of different forms of a state government, the head of the state) and administrative (the apparatus of state government) levels. "Political" and "administrative" components of the executive power defined in such a way represent the organic entity.

В.М. Шаповал

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Аннотация

Характеризуя исполнительную власть в контексте принятой в Украине конституционной модели деления власти (распределения власти), необходимо определиться относительно ее функционального и организационного проявлений. Исполнительная власть как функция ассоциируется с государственным управлением в узком смысле. Исполнительная власть как организация – это совокупность (система) государственных органов и должностных лиц, которые реализуют соответствующую функцию на политическом (прежде всего правительство и, разной мерой за разных форм государственного правления, глава государства) и административном (аппарат государственного правления) уровнях. "Политическая" и "административная", которая определена таким образом, органическое целое.