

Чукаєва В. О.,

*кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права,
конституційного права і державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Чепіга Д. О.,

*студентка юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Й КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВЛАДИ

FORMATION OF A DEMOCRATIC SYSTEM OF GOVERNMENT AND THE PRINCIPLES OF CONSTITUTIONAL LAW

У статті визначається проблема правового регулювання формування ефективної системи державного управління. Аналізуються можливість побудування демократичної системи державного апарату на основі принципів поділу державної влади на три гілки влади, народного суверенітету. Надаються пропозиції щодо вдосконалення чинної системи державного управління в Україні в ракурсі її можливої демократизації.

Ключові слова: державне управління, конституційні принципи, три гілки влади, народний суверенітет, референдум, демократизація.

В статье рассматривается проблема правового регулирования формирования эффективной системы государственного управления. Анализируется возможность создания демократической системы государственного аппарата на основе принципов деления государственной власти на три ветви, народного суверенитета. Вносятся предложения по усовершенствованию существующей системы государственного управления в Украине в ракурсе ее возможной демократизации.

Ключевые слова: государственное управление, конституционные принципы, три ветви власти, народный суверенитет, референдум, демократизация.

The article deals with the problem of legal regulation of the formation of an effective system of government. The possibility of creating a democratic system of state apparatus is analyzed. This is considered in the perspective of the basic constitutional principles of the formation of state power. The necessity of the profession of constitutional reform is justified.

Key words: public administration, constitutional principles, three branches of government, people's sovereignty, referendum, democratization.

Правове регулювання відносин у сфері організації і здійснення державної влади України є важливою темою конституційного права, що зумовлено необхідністю розвитку поділу державної влади з метою унеможливити втручання однієї гілки влади до іншої. Існує необхідність аналізу теоретичних аспектів і практики реалізації системи стримувань і противаг як способу організації влади в ефективну систему державного управління.

Сьогодні є необхідність удосконалення системи державної влади для можливості розвитку демократичних інститутів у сучасному суспільстві України. Саме система стримувань і противаг в Україні на сучасному етапі є основою для уникнення монополізації державної влади будь-якою інституцією суспільства.

Відомо, що питанням щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову переймалися багато мислителів, зокрема Д. Локк і Ш. Монтеск'є, які вважаються основоположниками цього принципу. Ідеї Д. Локка про поділ влади викладені в його головній праці «Два трактати про державне правління» (1690), а ідеї Ш. Монтеск'є про поділ влади й інші його суспільно-політичні погляди – в романі «Персидські листи», в історичному нарисі «Роздуми про причини величчя й падіння римлян» і в основній його праці – «Про дух законів» [1, с. 237]. Широке викорис-

тання категорії «гілка влади» є наслідком невдалого подвійного перекладу вживаного Ш. Монтеск'є словосполучення «separation des pouvoirs». Більш правильним значенням, яке відповідає змісту оригіналу тексту праці Монтеск'є «Про дух законів», варто вважати переклад цього терміна як «галузь влади».

Серед науковців, які сьогодні активно досліджують проблеми політології та державного управління, тісно пов'язані із цим принципом, і зробили значний внесок у наукове розроблення теми, є А. Бабкіна, В. Бебик, В. Горбатенко, М. Логунова, Н. Нижник, В. Ребало, Ф. Рудич, В. Цветков, В. Шахов та ін. [2]. Зазначені автори розглядали принцип поділу влади до прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Визначали необхідність розроблення практичної системи механізму державного управління на основі трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової. Треба зазначити, що вплив політичної (конституційної) реформи на розподіл владних повноважень між органами державної влади є значним, а подекуди й вирішальним для демократизації державного управління. Як зазначає В. Ребало в дослідженнях, міжнародний досвід та історична практика дії трьох гілок влади показують, що одним із ефективних напрямів реформування системи державного управління на демократичних засадах є застосування системної взаємодії як визначально-

го соціально-ціннісного критерію його ефективності й демократичності. Застосування принципу взаємодії в державному управлінні сприяє зміцненню єдності державної влади, взаємозв'язків державних органів та інститутів громадянського суспільства, узгодженню різнопланових суспільних інтересів і, зрештою, досягненню політичної та соціально-економічної стабільності в державі. У результаті цього процес взаємодії варто розглядати як основу вдосконалення системи державного управління в Україні в напрямі підвищення його ефективності й демократичності [3, с. 297]. Але все ж таки проблема формування та функціонування на практиці принципу поділу влади є актуальною й сьогодні. Адже існують прогалини й неточності щодо цього питання, а саме самостійності тієї чи іншої гілки державної влади від інституції президентури. Так, наприклад, якщо парламент, згідно з Конституцією України, визначає загальні засади внутрішньої й зовнішньої політики та затверджує програму діяльності уряду як вищого органу в системі виконавчої влади, то в Президента України залишаються вирішальні владні засоби впливу на діяльність Кабінету Міністрів України. Спостережуючи за контрольними повноваженнями Верховної Ради України, можна стверджувати, що глава держави взагалі не відповідає перед парламентом за будь-які свої дії, окрім злочинних. Ця суперечність є не лише джерелом постійної напруженості у відносинах Президента з Верховною Радою України, а й робить внутрішньо суперечливим становище Кабінету міністрів України, а отже, істотно знижує ефективність державної влади взагалі.

Сама система державного управління існує за наявності закріплення принципу народного суверенітету в Конституції України й головним чином функціонує через систему органів та установ, які у своїй сукупності утворюють державний механізм. Одним зі складників державного механізму є державний апарат, до якого входять створені державою органи, що здійснюють діяльність від імені держави у сфері правотворчості, правореалізації та правосуддя. Згідно з Основним Законом, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати й змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові, не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Це є основою демократизму держави – забезпечення саме реального демократизму в державі. Це досягається завдяки формування органів державної влади й інших інститутів держави. Виборним представницьким органом державної влади є лише один орган державної влади, а саме Верховна Рада України. Він є органом державної влади, який уособлює представницьку демократію в Україні та є головним структурним елементом демократизму держави. Лише вона має право представляти Український народ – громадян України всіх національностей – і виступати від його імені. Верховна Рада є єдиним, загальнонаціональним, колегіальним,

постійно діючим органом законодавчої влади України. Але все ж є бажання оскаржити твердження, що Верховна Рада виступає від імені народу України, адже приймаються закони, які не мають ніякого стосунку до реальних потреб громадян. В основному парламент діє за інтересами глави держави, більш того, не існує практичного механізму можливості впливати громадянам на рішення цього колегіального органу й подальшу долю країни. Так, натеper у законодавчому полі в Україні немає можливості провести демократичні рішення населення через референдуми, бо закони про місцевий і всеукраїнський референдуми відсутні.

Народ здійснює свою владу в державі як безпосередньо (вибори, референдуми), так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В Україні основи народного суверенітету відображено в ст. 5 Конституції України, що означає участь народу в управлінні державою. Ці права не можуть бути узурповані ні самою державою, ні її органами. Але насправді все інакше: можна спостерігати, що закони суперечать конституції, наприклад, згідно зі статтею 69 Конституції України, референдум є важливою формою прямої демократії, безпосереднього здійснення громадянами законодавчої влади. За процедурою, схожою на процедуру проведення політичних виборів, громадянам пропонують зробити свій вибір із альтернативних відповідей на поставлені питання. Закони України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про всеукраїнський референдум» на 2018 р. втратили свою чинність, тому можна сказати, що один із видів безпосередньої демократії не існує.

Питання досягнення оптимальної моделі організації державної влади є одним із найбільш важливих у процесі конституційного регулювання в будь-якій державі світу. Це зумовлено насамперед тим, що від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування значною мірою залежать перспективи розвитку й держави, і суспільства. За допомогою демократично прийнятої конституції громадянське суспільство намагається обмежити владу чіткими правовими рамками, спрямувати її діяльність на забезпечення інтересів як суспільства загалом, так і кожної людини зокрема. Саме тому конституції практично всіх держав світу, з одного боку, закріплюють основоположні засади організації та функціонування органів публічної влади, а з іншого – детально регламентують владні повноваження кожної державної інституції, закріплюють форми та механізми їх взаємовідносин. Але за результати діяльності влади сьогодні фактично не відповідають ні Президент України, ні Верховна Рада України, ні Кабінет Міністрів України, при цьому останній, практично не маючи, відповідно до чинної Конституції України, реальної можливості визначати шляхи розвитку держави та суспільства. Тому практично всі прихильники внесення змін до Конституції України обґрунтовують потребу в такій реформі насамперед з метою посилення відповідальності органів державної влади за результати їхньої діяльності

перед громадянами та суспільством. Отже, постає питання щодо реального існування й можливості демократизації державного управління та конституційних принципів формування системи влади. Якщо говорити про демократію, тобто владу народу, то з'являється питання щодо народного суверенітету, його функціонування й реального волевиявлення.

Сьогодні держава намагається все взяти під свій контроль заради досягнення саме тих цілей, які будуть вигідними органам державної влади. Та сама структура щодо представницької влади. Проблемою демократизації державного управління є насамперед те, що народу не дається можливість втручатися, вносити свої ідеї, корективи щодо майбутнього держави. А для того, щоб у суспільства не було вибору, просто не давати йому можливість обирати або висловлювати свою думку, яка могла б змінити рішення вищих державних органів, відбулося найцікавіше в системі конституційних відносин між державою і суспільством – заборона такої форми демократії, як референдуми.

У багатьох розвинутих країнах (США, Європа) діє референдум, що говорить про те, до легітимізація демократичної влади має свій результат, щодо залучення населення до правового та політичного життя держави. Стосовно нашої реальності, то сьогодні Закон України «Про всеукраїнський референдум» утратив чинність, і тепер ми маємо лише таку можливість бачити функціонування референдумів в інших країнах, де принцип демократизму набув розвитку. На думку лише спадає, що в суспільства забирають можливість бути учасником державного процесу, розуміти, як працює державний апарат, бо сама державна влада боїться втручання зайвих людей. В українському парламенті ще з 2015 р. лежить Законопроект про Всеукраїнський референдум № 2145а, але далі Головного науково-експертного управління та головного комітету він нікуди не пішов.

Доктрина поділу влади є саме тією умовою або навіть її компонентом, який виступає як принцип організації апарату, що необхідний для забезпечення прав, свобод та інтересів людини та громадянина. За допомогою поділу влади держава функціонує правовим способом, а за відсутності цього настає деспотизм. Є зрозумілим те, що у правовій державі не може бути необмеженої влади, що може суперечити основним засадам Конституції. Поділ влади виявляється в системі стримувань і противаг, причому так, щоб жоден із органів не зайняв авторитарне положення й не повалив право та Конституцію [4].

У 1996 р. Конституція України зробила спробу створити самостійні владні центри, які зменшують ризик монополізації чи зловживання владою з боку окремого державного органу, встановлення авторитарного правління. Настання таких наслідків можливе лише за умови відвертої узурпації влади з боку окремої владної структури і скасування самого принципу поділу влади [5].

Поділ влади, наявність дієвої системи стримувань і противаг між її гілками – це критерій розви-

неності права, ознака демократичної, правової держави. За умов демократії розмежування гілок влади здійснюється за допомогою правових інструментів так, щоб кожна з них виконувала лише свою функцію, а в сукупності всі разом виконували функцію обмеження кожної зі сфер влади. Але чи діє такий поділ влади насправді? На превеликий жаль, розподіл державної влади в Україні не виглядає так, як того вимагає конституційний принцип розподілу влади. Причиною, скоріше за все, є правова незавершеність формування інституту глави держави, яким, відповідно до чинної Конституції, є Президент. У розподілі влади інститут президентської влади займає не визначене остаточно Основним Законом місце: не є законодавчою владою, проте впливає на діяльність парламенту, маючи повноваження, зокрема, щодо розпуску; не очолює виконавчу владу, проте активно впливає на формування й контроль уряду. Нарешті, Президент, згідно з Конституцією, стоїть на чолі Збройних Сил держави, інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань як Верховний Головнокомандувач, вирішує надзвичайні завдання забезпечення національної безпеки. З'являється причина для роздумів: яка діяльність саме в його компетенції? І що взагалі може впливати з боку обмеження на діяльність Президента, а що ні. На нашу думку, ці питання з'являються саме через прогалини та недосконалість законодавства України.

Аналіз норм чинної Конституції дає підстави зробити висновок, що Президент України в механізмі поділу влади займає ключове положення. На це насамперед указує зміст ст. 102 Конституції, яка визначає Президента «гарантом ... додержання Конституції». Повноваження Президента у сфері забезпечення конституційної законності, стабільності конституційного ладу і його захисту посідають центральне місце в його компетенції, хоча Конституція визначає Президента як главу держави (ч. 1 ст. 102), на якого прямо не покладено здійснення керівництва системою органів виконавчої влади (чітке відмежування глави держави від інших органів державної влади має на меті номінально вивести його із системи виконавчої влади). Президент має своєю компетенцією запобігати протиріччям, обмежувати або швидко й ефективно вирішувати протиріччя, кризи, що можуть становити небезпеку для суспільства. У такому контексті як гарант додержання Конституції, прав і свобод людини Президент покликаний виконувати стабілізуючу роль у функціонуванні державного механізму. Тому можна сказати, що Президент виконує арбітражну функцію, повинен швидко та незалежно вирішувати всі питання в державі. При цьому цю арбітражну функцію Президент може використовувати як вплив на кожну гілку влади, він має повноваження в кожній гілці влади й це дає можливість втручатись у їхню діяльність, що дає практичну можливість Президенту очолювати ці гілки влади й керувати ними.

Відомо, що Україна є парламентсько-президентською республікою, Президент має певні повноваження, що є більш звичними для президентських

і президентсько-парламентських країн. Наприклад, президенти в інших парламентсько-президентських країнах часто втрачають провідну роль у формуванні зовнішньої політики країни або змушені розділяти її з урядом. Водночас Президент України має право обирати міністрів оборони та закордонних справ. Унікальною рисою, яка впливає на виконавчу гілку влади, є право призначати голів місцевих державних адміністрацій. Президент також може втручатися в роботу уряду, скасовуючи його постанови та направляючи їх на розгляд Конституційного Суду. Крім того, Президент України має вирішальну роль у призначенні генерального прокурора, тоді як в інших парламентсько-президентських країнах його обирає парламент або міністр юстиції.

Сила вето президента України також перевищує силу вето в таких парламентсько-президентських країнах, як Польща, Румунія та Литва.

Ці повноваження президента суттєво відрізняють українську політичну систему від інших парламентсько-президентських систем. Справді, попередня оцінка показує, що президентські повноваження в Україні, ймовірно, вищі, ніж в інших парламентсько-президентських країнах із сильним президентом. Частота змін Конституції в Україні та слабе верховенство закону породжують ще більше можливостей для гнучкого трактування чи навіть ігнорування правил. Президент надалі залишається одним із наймогутніших серед президентів парламентсько-президентських країн. Значні формальні повноваження та неформальний вплив дають можливість Президенту конкурувати з іншими державними органами й можуть допомогти йому зосередити владу у своїх руках навіть у парламентсько-президентській системі. Такий тип політичної системи, ймовірно, породжуватиме нестабільність і невизначеність до тих пір, поки не буде знайдено конституційно або політичного рішення.

У Конституції України зазначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі орга-

нів виконавчої влади. Разом із тим Конституція зазначає, що склад Кабінету Міністрів України створюється Президентом України та Верховною Радою. Це вже свідчить про втручання в діяльність інших гілок влади. Тут можна зазначити також про судову систему, адже всі судді призначаються безпосередньо владою.

Тому, якщо дотримуватися цієї точки зору, Президент, який намагається використовувати свій статус і втручатися в діяльність інших гілок влади, не тільки порушує правові норми, а й вводить країну в самоізоляцію від міжнародних спільнот. У всіх трьох гілках влади необхідно встановити чіткий баланс прав та обов'язків: розмежувати їхні повноваження в нових прийнятих нормативно-правових актах, увести санкції, що просто не дозволять втручання Президента до кожної з гілок влади. Це й стане модерним фундаментом демократичної держави.

Отже, проблема досягнення оптимальної моделі організації державної влади та вироблення механізму взаємодії між її гілками є однією з найважливіших у процесі державотворення будь-якої країни. Це пояснюється тим, що від ефективності організації та функціонування системи державної влади істотно залежать стан і перспективи розвитку державно-правових інститутів. Конституційно суспільству дається можливість виявлення своїх прав і свобод, воно має можливість бути учасником політичним і правового життя держави. На нашу думку, першим і найважливішим кроком до розвитку демократизації державного управління є залучення суспільства до участі у правовому та політичному житті держави, а саме розвитку громадянського суспільства, народного суверенітету, що стосується державного управління, надання можливості розуміння своїх прав і вміння використовувати їх, уведення Референдуму. Щодо поділу гілок влади, то треба створити жорстку правову базу повноважень кожної інституції системи державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Монтеск'є Ш.Л. Вибрані твори. Москва: Госполитиздат, 1955. Т. 3. 487 с.
2. Суспільно політичні реформи: навч. посіб. / Л. Гонюкова, М. Логунова та ін. Київ: Центр навч. літ-ри, 2004. 199 с.; Зорькін В.Д. Соціалістична правової держави: основні риси концепції. *Право і влада*: зб. ст. / під ред. М.П. Вишинського. Москва: Прогрес, 1990. 240 с.; Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемчушенка, В.Д. Бабкіна. Київ: Генеза, 1997. С. 297; Ребкало В.А., Шкляр Л.Є. Політичні інститути в процесі реформування системи влади. Київ: Вид-во НАДУ. Міленіум, 2003. 172 с.
3. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемчушенка, В.Д. Бабкіна. Київ: Генеза, 1997. 486 с.
4. Історія державного управління України: термінологічний словник, збірник документів і матеріалів (XII–XX ст.), схеми та інтернет-довідник. Навч.-метод. вид. з курсу «Теорія та історія державного управління» / за заг. ред. Н.Р. Нижник; авт.-укл.: С.М. Коник, Л.В. Покрова, Р.В. Воробей, І.І. Тіщенко. Київ, 2004. 400 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. Редакція від 30 вересня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.