

Я. М. ЖУРБА

Ярина Миколаївна Журба, експерт Центру політико-правових реформ

ДУАЛІЗМ В ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СПРОБА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛІЗУ

Навколо проблем, що стосуються організації виконавчої влади в Україні, сьогодні точаться гострі наукові та політичні дискусії. Актуальність цих проблем зумовлена тим, що від ефективності організації виконавчої влади залежить подальший успішний розвиток держави. Характеризуючи конституційну модель організації виконавчої влади в Україні часто говорять про дуалізм як іманентну її ознаку.

У вітчизняній правовій науці питання дуалізму виконавчої влади здебільшого аналізувалося в рамках дослідження проблематики форми державного правління та організації виконавчої влади. Певні аспекти цього питання знайшли своє відображення у працях В. Авер'янова, М. Козюбри, М. Орзіха, О. Петришина, В. Протасової, С. Серьогіної, В. Шаповала та інших науковців. Дуалізм виконавчої влади більшістю науковців визначається як одна з основних ознак змішаної республіканської форми державного правління і аналізується в контексті змісту цієї форми державного правління¹. Поряд з цим нерідко слово «дуалізм» змислово застосовується як негативна характеристика, очевидний недолік організації виконавчої влади². Найчастіше саме у такому контексті згадується «дуалізм» виконавчої влади у політичних та громадських колах.

Така неоднозначність у підходах щодо розуміння феномену дуалізму виконавчої влади свідчить про необхідність окремого аналізу цього питання. Метою даного дослідження є з'ясування змісту поняття «дуалізм виконавчої влади», засад організації дуалістичної виконавчої влади, ролі президента та уряду в її здійсненні, що у кінцевому результаті дозволить визначити: чи є дуалізм виконавчої влади недоліком в її організації, чи, можливо, навпаки здатен оптимізувати механізм державної влади?

Тут варто зауважити, що при дослідженні особливостей організації виконавчої влади в Україні аналізуватиметься конституційна модель, але не політичні реалії, що часто суперечать конституційним приписам. Всі сказані нижче твердження мають сенс лише за умови демократичного правління та додержання суб'єкта політичної влади конституційних норм.

Дуалізм (від латинського *dualis* – двоїстий) у виконавчій владі передбачає, що її здійснення є прерогативою двох суб'єктів влади – глави держави та уряду. Як зазначалося, дуалізм в організації виконавчої влади властивий насамперед державам зі змішаною республіканською формою державного правління. Правові основи існування дуалізму виконавчої влади завжди прямо або ж «приховано» закладені в конституціях відповідних держав. Так, ст. 10 Конституції Республіки Польща визначає, що виконавчу владу здійснюють Президент Республіки Польща і Рада Міністрів³. У ст. 3 Основного закону Фінляндії зазначено, що виконавча влада здійснюється Президентом Республіки, а також Державною радою, члени якої повинні користуватися довірою Едусканти – парламенту Фінляндії. Однак такі норми, що прямо вказують на наявність у президента функції здійснення виконавчої влади, у конституціях держав із змішаною республіканською формою державного правління є швидше винятками. Частіше у конституціях напівпрезидентських республік за президентом закріплюється статус глави держави, політичного арбітра, гаранта найвищих суспільних і державних цінностей (Вірменія, Грузія, Португалія, Румунія, Франція, Хорватія), а приналежність президента до виконавчої влади випливає із системного аналізу конституційних норм, що визначають його повноваження і засади взаємодії з парламентом та урядом.

Для характеристики дуалістичної моделі організації виконавчої влади застосовують переважно такі формулювання як «подвійний центр виконавчої влади», «складний центр виконавчої влади», «двоголова виконавча влада», «здійснення виконавчої влади президентом та урядом» та інші. Однак слід бути обережним із висновками щодо наявності чи відсутності дуалізму у виконавчій владі керуючись лише певними формальними означеннями. Так, для прикладу, Ж.-П. Жакке називає «двоголовою» виконавчу владу Великобританії⁴ та ФРН⁵ і він не помиляється, оскільки і монарх Великобританії, і Президент ФРН наділені номінальними повноваженнями у сфері виконавчої влади. Стаття 26 Конституції Греції визначає, що функції виконавчої влади здійснюються Президентом Республіки і Урядом. Схожі норми містяться й у конституціях інших держав із парламентською формою правління, хоча роль президента у здійсненні виконавчої влади в таких державах знову ж таки є номінальною. Порівнюючи згадані норми конституцій Греції, Польщі та Фінляндії бачимо, що, не зважаючи на однакові формулювання, зміст конституційного статусу суб'єкта влади може бути різним. Це зовсім не означає, що якийсь з цих положень є хибним, а лише те, що в основу формулювання конституційних норм закладені різні підходи.

Таким чином реальний дуалізм виконавчої влади завжди випливає не з номінальних формулювань щодо здійснення виконавчої влади певними суб'єктами, а із суті конституційно закладених повноважень президента та уряду і, так би мовити, «політичної ваги» повноважень президента.

У Конституції України застосовано той же підхід, що й у конституціях більшості напівпрезидентських республік – Президент не визначається суб'єктом здійснення виконавчої влади. Аналізуючи особливості української моделі організації виконавчої влади В. Б. Авер'янов зазначає, що у Конституції України «досить гнучко врахована специфічність відношення поста президента до виконавчої гілки влади: його статус не уособлюється жодною гілкою влади, а є статусом глави держави з певними компетенційними перевагами (тобто перевагами) – насамперед установчими і кадровими – щодо виконавчої влади. Саме тому в Конституції України немає визначення Президента як глави виконавчої влади, так само як немає аналогічного визначення і щодо Кабінету Міністрів України. Це означає, що, керуючись передбаченими Конституцією дуалізмом виконавчої влади, в основу організації виконавчої влади в Україні покладена модель своєрідного «подвійного центру». Тобто такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента і Кабінету Міністрів. Особливість цієї моделі в тому, що відношення цих суб'єктів до гілки виконавчої влади не є однаковим. Ще раз наголосимо, що уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка, а Президент – суто компетенційно, – через певний обсяг своїх повноважень щодо виконавчої влади»⁶.

Отже, повноваження Уряду, як органу однозначно і повністю належного до виконавчої влади, та Президента, який лише компетенційно, але не структурно причетний до виконавчої влади, не можуть бути однаковими, а крім того їх вплив на виконавчу владу змінюється ще й залежно від політичної кон'юнктури – існування так званого президентського або парламентського циклів функціонування державного механізму. Звідси постає питання: яким чином мають бути розподілені повноваження щодо здійснення виконавчої влади між президентом та урядом аби державний механізм міг функціонувати ефективно особливо тоді, коли ці два носії повноважень виконавчої влади є політично різними? Зрозуміло, що такий розподіл повноважень не може відбутися механічно, лише заради посилення чи послаблення статусу президента у державі, не встановлюючи його системних і функціональних зв'язків з урядом, адже «дуалізм виконавчої влади в змішаній формі не означає, що різні сегменти виконавчої влади підпорядковуються різним центрам – президенту або уряду»⁷. Дуалізм повинен забезпечувати єдність державної політики, а не її розподіл. На жаль, доводиться констатувати, що саме в такий спосіб – керуючись лише метою послаблення ролі Президента, шляхом поділу державної політики на сегменти, але без бачення системи функціонування виконавчої влади в державі, було внесено зміни до Конституції України у 2004 р.

Дуалізм виконавчої влади повинен проявлятися у формі конструктивної взаємодії президента та уряду, а не в конфлікті їх повноважень. За продуманої організації виконавчої влади, як показує досвід інших держав, дуалізм якраз слугує певним запобіжником щодо кризових явищ, фактором забезпечення стабільності. Якщо ж дуалізм виконавчої влади породжує протистояння та політичні кризи, то причини слід шукати не у внутрішніх недоліках цього феномену, а в неправильній імplementації механізму організації дуалістичної виконавчої влади, спотворенні її суті.

Щодо організації виконавчої влади, передбаченої Конституцією України, то тут також складно говорити про належне втілення моделі дуалізму, адже повноваження Президента відправляти Прем'єр-міністра у відставку, а з ним і весь уряд, та скасовувати акти Кабінету Міністрів дають потенціал для перетворення на практиці Уряду в орган, політично залежний від Президента та підконтрольний ним. Змішана форма правління насправді обумовлює, що уряд є самостійним і навіть більше – основним суб'єктом вироблення державної політики. Так у жодній європейській змішаній республіці президент не має права відправляти уряд у відставку, це виключна прерогатива парламенту шляхом висловлення уряду вотуму недовіри.

Повертаючись до теоретичних засад організації дуалізму у виконавчій владі слід зазначити, що причетність президента до здійснення виконавчої влади може бути різною і визначається вона обсягом його «виконавчих» повноважень. Загалом до повноважень президента, наявність яких дозволяє говорити про дуалістичний характер виконавчої влади, можна віднести повноваження щодо формування уряду, головування або участі у засіданні уряду, право скликання та головування на засіданнях уряду з питань особливої державної ваги, право нормотворчої ініціативи президента в уряді, підписання актів уряду президентом, зупинення дії актів уряду, видання актів, що підлягають контрасигнації прем'єр-міністром та відповідальним міністром, та деякі інші.

Із змісту перелічених повноважень можна зробити висновок, що дуалізм у виконавчій владі повинен проявлятися лише на етапі вироблення державної політики, тобто в процесі розгляду і прийняття рішень.

Дуалізм у виконавчій владі має бути втілений таким чином, щоб, по-перше, президент міг впливати на розроблення рішень уряду, але не міг їх блокувати і, по-друге, виключати можливість невиконання рішень президента урядом через недосягнення консенсусу з певного питання. Названі цілі можуть бути досягнуті шляхом встановлення такого балансу повноважень між президентом та урядом, який би змушував носіїв виконавчої влади щодо кожного важливого рішення вести діалог і досягати згоди.

При дуалізмі виконавчої влади процес прийняття політичних рішень є складнішим ніж в умовах, коли виконавча влада зосереджена в руках президента або уряду. Д. Сарторі зазначає, що «змішана форма (правління. – Я.Ж.) ніколи не буде такою простою, як чиста форма»⁸, але називає напівпрезидентську форму правління «більш придатною» за парламентську і кращою за президентську форми правління⁹. Оскільки дуалізм передбачає більш складні механізми взаємодій між президентом та урядом, завжди існує ризик, що конституцієдавець не зуміє правильно закласти ці механізми в Основний Закон, а це може призвести до конфронтації у владі. Однак варто шукати не простіший шлях, а ефективніший. Продумана конституційна модель організації дуалістичної виконавчої влади здатна забезпечити вищу легітимність, виваженість та послідовність рішень щодо напрямків розвитку держави, оскільки, якщо рішення прийнято, то презю-

мується, що воно є виявом волі як всенародно обраного президента, так і уряду, який зобов'язаний реалізувати це рішення. Такий механізм має ще один позитивний бік – президент та уряд внаслідок взаємної причетності до вироблення державної політики в більшості випадків фактично позбавляються підстав критикувати один одного за зміст політики, оскільки це означатиме і самокритику – рівень політиканства та орієнтації на рейтинги популярності у політиці значно зменшується.

Безумовно, механізм прийняття рішень щодо державної політики дуалістичною виконавчою владою не має на меті забезпечити досягнення абсолютної згоди президента та уряду щодо кожного рішення. Якщо б було досягнуто такого результату, то варто було б вести мову не про дуалізм виконавчої влади, а про підконтрольність уряду президентові, що по суті є зовсім відмінними правовими явищами. В умовах дуалізму у виконавчій владі навпаки характерною є автономність уряду і президента, відмінність їх поглядів та ініціатив щодо державної політики та зведення цієї різноманітності у кінцевий продукт діалогу – єдине рішення. Приклад дії такого механізму демонструє досвід Франції. «У П'ятій республіці Президент повною мірою користується своїми повноваженнями, і якщо Уряд може відмовити у своїй контрасигнації, то Президент може відмовити у своєму підписі»¹⁰. У такому контексті дуалізм виконавчої влади можна визначити як «примус президента та уряду до консенсусу».

Причетність Президента до різних сфер політики може бути різною, але завжди державна політика повинна становити єдиний моноліт – результат консенсусу між суб'єктами її вироблення, а не складатися із двох чи більше напрямів, що виникають неузгоджено, часто суперечливо і як результат не можуть бути належним чином реалізовані через відсутність політичної волі когось із носіїв повноважень виконавчої влади.

Належно втілена модель дуалізму не допускає можливості взаємного блокування рішень президента та уряду чи невиконання урядом, прийнятих рішень президента. Запобігти виникненню таких ситуацій покликаний реальний механізм контрасигнації актів президента главою уряду та відповідальним міністром, коли усі акти президента, крім випадків, прямо передбачених Конституцією, підлягають контрасигнації. Більшість напівпрезидентських республік у різних формах передбачають можливість участі президента у роботі уряду. Серед можливих механізмів забезпечення єдиної політики також надання президенту права нормотворчої ініціативи в уряді та права вносити на повторний розгляд уряду акт, з яким він не згідний, до того, як акт набере чинності.

Все це разом дає підстави стверджувати, що сам по собі дуалізм як такий не є «автоматичним недоліком» в організації виконавчої влади. Дуалізм – це специфічний механізм організації виконавчої влади, який, за умови його належного втілення, не допускає розподілу державної політики на сегменти і забезпечує її єдність, передбачаючи при цьому, що у процесі вироблення державної політики президент та уряд є автономними, а взаємодія між ними забезпечується відповідним балансом повноважень. Президент лише компетенційно причетний до процесу вироблення державної політики, а уряд – орган повністю належний до виконавчої влади, який покликаний разом з президентом виробляти державну політику та самостійно реалізовувати її і управляти системою органів виконавчої влади. «Політична вага» повноважень президента може збільшуватися або послаблюватися залежно від того, підтримує президента парламентська більшість чи ні.

Вище викладене, як видається, свідчить про те, що належне застосування сучасних концепцій дуалізму виконавчої влади в конституційно-правовій системі України має великі перспективи, і власне від нього багато в чому залежатиме безпосередньо саме завершення конституційної реформи в нашій державі як такої.

¹ Див.: *Авер'янов В.* Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей // *Право України.* – 2009. – № 5. – С. 31; *Петришин О., Серьогіна С.* Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики // *Право України.* – 2009. – № 10. – С. 60; *Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т.* – Х.: Право, 2008. – Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю. П. Битяка. – С. 286; *Протасова В.* Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: Монографія. – Х.: Право, 2009. – С. 77; *Шаповал В.* Сучасний конституціоналізм. Монографія. – К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – С. 209.

² Див.: *Дахова І.* Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: Монографія. – Харків: Фінн, 2008. – С. 41; *Колісник В.* Проблема узгодження конституційно-правових норм, покликаних визначити правовий статус вищих органів державної влади в Україні // *Вісник Академії правових наук України.* – 2008. – № 3 (54). – С. 65.

³ Тут і далі у статті використані тексти конституцій із офіційних веб-сайтів парламентів відповідних держав: Конституція Республіки Вірменія <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution<rus#5>; Конституція Грузії http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf; Конституція Республіки Польща <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>; Конституція Португальської Республіки http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf; Конституція Румунії <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>; Основний Закон Фінляндії <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/relatedinformation/constitution.htx>; Конституція Франції <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>; Конституція Республіки Хорватія <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>;

⁴ *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие / Пер. с франц. – М.: Юристь, 2002. – С. 172.

⁵ Там само. – С. 191.

⁶ *Авер'янов В.* Вказана праця. – С. 31.

⁷ *Петришин О., Серьогіна С.* Вказана праця. – С. 60.

⁸ *Сарторі Джованні.* Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – С. 125.

⁹ Там само. – С. 129–131.

¹⁰ Жакке Ж.-П. Вказана праця. – С. 293.

Резюме

Досліджується феномен дуалізму виконавчої влади, роль президента та уряду у здійсненні виконавчої влади. З'ясовуються переваги дуалізму в порівнянні із існуванням одного чітко визначеного глави виконавчої влади та недоліки української конституційної моделі взаємодії Президента та Уряду при здійсненні виконавчої влади.

Ключові слова: дуалізм виконавчої влади, форма правління, державна політика, повноваження президента, повноваження уряду.

Резюме

Исследуется феномен дуализма исполнительной власти, роль президента и правительства в осуществлении исполнительной власти. Выясняются преимущества дуализма по сравнению с существованием одного четко определенного главы исполнительной власти и недостатки украинской конституционной модели взаимодействия Президента и Правительства при осуществлении исполнительной власти.

Ключевые слова: дуализм исполнительной власти, форма правления, государственная политика, полномочия президента, полномочия правительства.

Summary

The article analyses the phenomenon of dual executive, the role of President and Government in realization of executive power. The author finds out benefits of dualism in comparison with existence of clearly defined head of executive and deficiencies Ukrainian constitutional model of cooperation of the President and the Government in committed to the executive.

Key words: dual executive, form of government, public policy, presidential powers, powers of the cabinet.

Отримано 18.07.2011

Є. О. СТОЯНОВСЬКИЙ

*Євген Олександрович Стояновський, аспірант
Національної академії прокуратури України*

ПІДСТАВИ СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В СФЕРІ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Спеціалізація професійної діяльності притаманна для багатьох сфер суспільного життя. І це цілком закономірно, адже в умовах постійного ускладнення різного роду виробничих процесів вона фактично стає єдиною запорукою ефективного виконання конкретного виду діяльності. В юридичній практиці це проявляється вже на етапі підготовки професійних юристів. У той же час слід погодитися, що обрати юридичну спеціалізацію означає не тільки стати нотаріусом, слідчим, адвокатом чи прокурором, а ще й виконувати свою функціональну роль у тому чи іншому виді юридичного провадження. Адже вся практична діяльність юристів у своїй сукупності становить низку проваджень, в яких ролі суб'єктів та учасників нормативно визначені. Їх функції та завдання різні, компетенції, форми й методи роботи також відрізняються. І ці відмінності настільки суттєві, що потребують об'єктивно професійної спеціалізації¹. Таким чином спеціалізація продовжується і в системі трудових відносин шляхом обрання певного напрямку професійної роботи.

Викладене повною мірою стосується діяльності органів прокуратури. Так, окремі міжнародні стандарти щодо діяльності прокуратури прямо вказують, що «спеціалізація повинна розглядатися як пріоритет в організації прокуратури, а також у навчанні та кар'єрі прокурорів». При цьому велике значення має надаватися належній діяльності прокуратури на рівні правової кваліфікації і спеціалізації за кожною справою². У цілому навіть вибірковий аналіз як практичної, так і науково-дослідницької сфери підтверджує, що явище спеціалізації наскрізно пронизує всю роботу прокуратури. Для прикладу тематика наукових досліджень присвяченим проблемам функціонування органів прокуратури показує, що серед них все-таки домінує спеціалізований підхід. При чому він застосовується фактично щодо всіх функціональних напрямів діяльності прокуратури, про що свідчать відповідні дисертаційні дослідження. Як приклад щодо прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, можна навести праці таких науковців, як Г. П. Середи, І. М. Козьякова, Р. Р. Трагнюка, О. В. Мельника, Л. С. Жиліної, Я. М. Ключко; щодо функцій представництва інтересів громадян або держави в суді – роботи М. В. Руденка, Т. О. Дунаса, М. М. Руденко, О. В. Анпілогова; щодо правозахисної діяль-