

М. В. ОНІЩУК, М. В. САВЧИН

Микола Васильович Оніщук, доктор юридичних наук, президент Інституту правової політики, член Конституційної Асамблеї

Михайло Васильович Савчин, кандидат юридичних наук, доцент Міжнародного Соломонового університету, радник Голови Конституційного Суду України (2008 – 2010 роки)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПІДВАЛИНИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Немає більш певної речі, ніж неunikна потреба в уряді, і так само незаперечним є те, що коли б і як цей уряд не був запроваджений, людям доводиться поступатися йому деякими зі своїх природних прав заради надання йому необхідних повноважень.

Джон Джей

Інституціональні пастки Конституції України. Наведене положення одного із ключових з 85 листів Александра Гамільтона, Джеймса Медісона та Джона Джейя, відображає фундаментальне положення про конституційний устрій держави. Адже конституційна державність як цінність заснована на захистові прав людини і основоположних свобод. Водночас сам процес організації влади є спонтанним, оскільки він є результатом суспільно-політичних дебатів щодо інституціоналізації органів влади, наділення їх повноваженнями та побудови механізмів взаємодії і співпраці, стримувань і противаг.

Українська Конституція прикметна тим, що в ній поєднано французьку модель організації виконавчої влади із доктриною суверенітету парламенту. Водночас поєднання цих моделей передбачає розвинуту політичну систему із стійкими ідеологічними партіями парламентського типу. Натомість відсутність цілого ряду інститутів і процедур (конструктивного вотуму, інтерпеляції, тощо) є джерелом постійних інституціональних криз. При слабких політичних партіях така система організації влади еволюціонує до домінування Президента у механізмі публічної влади, що вносить дисбаланс в організацію влади. Відтак влада перестає виконувати своє основне призначення – забезпечувати загальне благо, утверджувати і захищати права людини і основоположні свободи.

Виходячи з вітчизняних реалій нині існує потреба визначення механізмів підзвітності і підконтрольності уряду народові, інституційною основою якого мають бути вільні і чесні демократичні вибори та процедури парламентського контролю. На жаль чинна Конституція України не містить процедурних заслонів щодо концентрації влади і в цьому відношенні вона нагадує Конституцію Веймарської республіки.

Народний суверенітет як складова конституціоналізму. В основі політичної волі будь-якого уряду має проявлятися воля народу, яка опосередковується через вільні і чесні вибори, законодавство та реалізацію відповідальної політики уряду.

Політична воля народу визначається через поєднання інститутів і процедур безпосередньої і представницької демократії, що власне і виступає в якості основи народного суверенітету. Основною проблемою сучасного стану демократичного процесу в Україні є переважання ірраціонального елемента у мотиваціях поведінки населення, втрати ознак його громадянської позиції – свідомого і відповідального вибору (з меркантильних інтересів або міркувань корпоративної належності). Зокрема, дані одного із регіональних соціодосліджень засвідчили схильність більше двох третин виборців проголосувати за кандидата на представницький мандат, який надасть певні послуги чи матеріальні блага.

За таких умов звужується база легітимності влади, яка стає більш аморфною, а тому більш безвідповідальною. Звуження кола суспільно-політичних дебатів обумовлює у свою чергу політичний дискурс як такий і може створювати зачароване коло у стилі відомого фільму Гарольда Раміса «День бабака». У плані самоідентифікації України на геополітичному полі це виглядає у постійній дилемі європейської або євразійської інтеграції чи її паліативу – політики багатовекторності. Звідси гострою є проблема самоідентичності України як національної держави.

Відсутність бачення перспективи у зв'язку із такого роду «приземленістю» політики зумовлює інструменталізацію політичного процесу виключно у матеріалістичних вимірах. Замість розбудови політичних структур на іновачіях підходах та ідеологій нових якостей, політичні інституції натомість перетворюють-

ся на своєрідний мережевий маркетинг, що має мало спільного із політичним процесом, об'єктом якого є суспільне благо. Міфологізація політичного буття у вітчизняній публіцистиці як своєрідного задзеркалля, «брудної гри», відчужує громадян від політичного процесу як чогось аморального. Однак політична реальність України така, що вона має мало спільного із власне політичним процесом, об'єктом якого є загальне благо. Натомість має місце банальне «панське гунцувство», тобто політиканство.

За таких умов роль політичних партій маргіналізується, впроваджуються різного роду патрон-клієнтські практики, коли партії стають провідниками інтересів олігополій. З юридичної точки зору такі проблеми можна подолати через запровадження, насамперед, виборчої системи із регіональними відкритими партійними списками.

Тому демократію не можна розглядати лише як безпосереднє народне волевиявлення, це суперечить природі національної державності в силу його масштабів, населення, функцій і завдань публічної влади. Роль інститутів представницької демократії є важливою у забезпеченні легітимності функціонування уряду, оскільки саме парламент має володіти представницьким мандатом від народу формувати уряд і контролювати його діяльність. Прикметно, що чинна Конституція не містить процедур, які б дозволяли періодично тестувати уряд на предмет підтримки його політичного курсу з боку народних представників. Як правило, це здійснюється через механізми вотуму довіри чи інтерпеляції, які відсутні у конституційній системі України. Натомість в Україні уряд набуває свою легітимність через Президента, оскільки він також як і парламент обирається прямими виборами. Все це викликає численні дискусії щодо ступеня їх легітимності. Здається, що легітимність Верховної Ради розмивається серед політичного спектру партій, а Президент фокусує легітимність більшості виборців. Однак саме представництво широкого політичного спектру у стінах парламенту посилює його народне представництво, а в Президента воно нівелюється у зв'язку із втратою представництва майже половини виборців, що проголосували за іншого кандидата. Відповідно до концепції національної державності для демократичності інститутів влади на перший план виступає саме народне представництво в особі парламенту і можливість від імені народу приймати найважливіші рішення суспільного значення.

Згідно з постулатами сучасного конституціоналізму народ як носій суверенітету обмежений конституційними цінностями. У формально юридичному сенсі у якості соціальних цінностей вищого порядку визнається гідність людини, оскільки вона визначає зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції), а тому не можуть бути предметом ревізії права людини і основоположні свободи, суверенітет і територіальна цілісність України (стаття 157 Конституції). Таким чином, суверенітет народу і похідну від нього доктрину верховенства парламенту не слід абсолютизувати – народний суверенітет зв'язаний конституційними цінностями, засадами конституціоналізму.

Звідси виникає дилема судового (конституційного) контролю та верховенства парламенту. Інституціонально зв'язаність парламенту конституційними цінностями забезпечується судовим конституційним контролем. Адже парламент є вторинною владою по відношенню первинної – установчої влади народу, який засновує конституцію. Процедура ухвалення рішень у конституційних судах чи інституціях з аналогічними функціями подібна до парламентської – вони приймаються більшістю. Основна відмінність – органи конституційної юстиції зв'язані конституційним порядком, насамперед конституційними цінностями, а також процедурою розгляду справ. Конституційна юстиція в рамках конституції володіє свободою розсуду при прийнятті рішень – ліберальною, ліберально-демократичною чи соціальною моделлю. У такий спосіб конституційна юстиція вводить політичний процес у конституційні рамки і забезпечує легітимність діяльності політичних акторів у трикутнику відносин: – парламент – глава держави – уряд. Головне при цьому – визначити критерії самообмеження суду для того, щоб орган конституційної юстиції не був підданий обструкції в зв'язку із надмірним судовим активізмом чи політичною заангажованістю, що неодноразово мало місце на практиці.

У цій системі координат надзвичайно небезпечним є маргіналізація парламентаризму та судового конституційного контролю, оскільки це паралізує конституціоналізм як практику політичного правління, обмеженого конституцією, призводить до анігіляції конституційної матерії.

Вільні демократичні вибори як основа легітимації парламенту. Забезпечення належного народного представництва вступає у протиріччя із ідеєю раціональної побудови парламенту. Емпіричний досвід свідчить про небезпеку представництва дрібних політичних сил і незалежних депутатів у парламенті, оскільки це є причиною парламентських криз і паралічу у діяльності урядів, а при слабких політичних партіях – домінуванні виконавчої влади та дисбалансі у конституційній системі стримувань і противаг. Тому важливим є конституційна інженерія – вибір оптимальної виборчої системи відповідно до стану розвитку політичної системи та гарантії чесного і вільного виборчого процесу.

Стандарти чесних і справедливих виборів відіграють ключову роль у конституційному моделюванні як мистецтва корегування виборчих систем, які, як відомо, є по суті юридичними механізмами легітимації влади. Загальною вадою пострадянських країн є заміщення справедливого і чесного виборчого процесу різного роду виборчими технологіями. Дані статистичних досліджень щодо вартості виборчих кампаній в Україні у порівнянні із вартістю парламентських виборів у Польщі, Німеччині свідчать про надмірні і малоефективні затрати і нечесну вітчизняну практику у веденні виборчої агітації.

Це свідчить про відчуження громадян від виборчого процесу, а відтак від механізмів здійснення влади. На сьогодні роль партійної бюрократії у формуванні кола кандидатів на представницькі мандати є гіпертрофована, що ще більшою мірою відчужує виборця від політичного процесу. Ці речі слід враховувати при

визначенні виду виборчої системи. З урахуванням стану розвитку політичної системи, практики здійснення виборчих процедур для України є прийнятною виборча система із регіональними відкритими партійними списками або поєднання цієї системи із мажоритарною виборчою системою із голосуванням у два тури. При останньому варіанті за мажоритарною системою мало б обиратися близько 100–120 депутатів, а за пропорційною – 330–350 народних представників.

Заслужовує на увагу ідея трансформації Верховної Ради у двопалатний парламент, за якою верхня палата – Сенат (Палата регіонів) – забезпечувала б представництво регіонів та узгодження регіональних і національної політик. Верхня палата має забезпечувати рівне представництво регіонів і формуватися за мажоритарною виборчою системою у два тури голосування, що забезпечить належний рівень народного представництва і її легітимності.

Оскільки виборче законодавство в Україні нестабільне і змінюється до кожних виборів, тому такі положення мають бути відображені в тексті Конституції України, на основі якого має бути доопрацьовано і прийнято Виборчий кодекс.

У силу представницького мандату депутат парламенту представляє націю в цілому, а не корпус виборців, який віддав за нього голоси. Саме тому палати парламенту мають вирішувати питання щодо позбавлення депутатського мандату у разі порушення вимог несумісності чи порушення, а також щодо зняття недоторканності у разі вчинення злочину або затримання на місці вчинення злочину. У Конституції України існує настійлива необхідність закріплення принципу вільного мандату, за яким депутат парламенту не є зв'язаний наказами виборців.

Забезпечення чесних і справедливих виборів на засадах вільної конкуренції політичних програм та ідей і рівності можливостей кандидатів можливе за умов належного судового конституційного контролю. Практика адміністративних судів засвідчує порушення права на справедливий і чесний суд, коли в порушення міжнародних стандартів виборчого права та практики Європейського суду з прав людини суди стали ревізувати результати народного волевиявлення. Тому можна запозичити німецьку модель судового контролю за результатами парламентських виборів. Так у Конституції України можна було б прописати процедуру, яка б передбачала надання у 15-денний термін висновку Конституційним судом про додержання вимог конституційності виборів депутатів парламенту за конституційним поданням палат парламенту, які за результатами слухань можуть ініціювати цю процедуру. Це звизить ситуації, коли суди шляхом ухвалення рішень про визнання результатів голосування недійсними на низці виборчих дільниць, у такий своєрідний спосіб, ревізують результати народного волевиявлення.

Демократична легітимність парламенту пов'язана із його здатністю сформувати уряд та підтримувати політичний курс. У разі нездатності реалізувати ці процедури більш оптимальним виходом є розпуск парламенту, оскільки має існувати рефлексія на стан розподілу між політичними силами у суспільстві. Про розпуск парламенту має приймати рішення Президент за результатами консультацій між Прем'єр-міністром, спікерами палат парламенту та голів парламентських фракцій. З дня опублікування указу про розпуск парламенту нижня палата не має права приймати закони; ці функції переходять до Сенату до набуття повноважень новообраної нижньої палати.

Демократичні засади формування уряду. Парламент як орган народного представництва, який забезпечує репрезентацію широкого спектра політичних сил, володіє природним правом формувати уряд. Рівною мірою і Президент володіє прерогативами щодо формування складу уряду, оскільки він має забезпечувати узгоджене функціонування публічної влади та взаємодію її органів. Однак міра впливу парламентів і президентів на формування уряду залежить від особливостей політичної системи та ступеня політичної інтеграції суспільства.

Наприклад, у Німеччині врахували негативний досвід нестабільних коаліційних урядів та практики застосування надзвичайних прерогатив президентом під час Веймарської республіки. Сьогодні за правилами статей 63, 64 Боннського Основного закону 1949 року уряд формується за результатами парламентських виборів, з урахуванням яких Федеральний президент вносить на розгляд Бундестагу кандидатуру Федерального канцлера, який у свою чергу вносить на затвердження Федеральному президентові кандидатури міністрів і вони після затвердження оголошують присягу перед Бундестагом. Якщо Бундестаг не погоджується на запропоновану кандидатуру Федерального канцлера, то застосовується конструктивний вотум – протягом 14 днів у Бундестазі має отримати підтримку інша кандидатура Федерального канцлера, інакше Федеральний президент може прийняти рішення про розпуск Бундестагу.

Італія також прикметна функціонуванням коаліційних урядів. У разі парламентських криз можуть функціонувати так звані «службові кабінети», які складаються переважно не з політиків, а з технократів. В Італії подібна до німецької процедура формування уряду, однак там відсутня процедура конструктивного вотуму (статті 92–93 Конституції Італійської республіки). З інституціональної точки зору вона має наслідком часті парламентські кризи, оскільки в Італії уряди формуються на основі широких коаліцій, в які входять дрібні політичні партії, а тому вони є нестійкими.

Оскільки процедура інтерпеляції може бути ініційована десятою частиною членів палат парламенту, то доволі часто нескладно оголосити резолюцію недовіри. Наприклад, причиною відставки технократичного кабінету Маріо Монті була обструкція законопроекту, який передбачав значну економію державного бюджету, що й стало причиною не отримання вотуму довіри урядом у парламенті і як наслідок – його відставки. Президент Джорджіо Наполітано був змушений призначити дострокові парламентські вибори.

У Японії парламентська модель формування уряду, за якої Прем'єр-міністром та міністром можуть бути обрані лише члени парламенту (статті 67–68 Конституції Японії). Для японської практики парламентаризму притаманні доволі часті голосування за процедурою вотуму довіри, невдача в яких, як правило, закінчується достроковим припиненням повноважень палат парламенту. Новий кабінет Сіндзо Абе, сформований у результаті дострокових виборів до японського парламенту був реакцією на нездатність попереднього уряду справитися із тривалою рецесією японської економіки, що мало наслідком його відставку.

Загалом парламентська процедура формування уряду дозволяє забезпечити належний рівень легітимності кабінету і оперативно реагувати на політичні, економічні та соціальні виклики, перед якими опиняється уряд. Натомість вітчизняна конституційна система при відсутності процедур конструктивного вотуму, вотуму довіри та інтерпеляції робить уряд абсолютно негнучким до кардинальних проблем у суспільстві. Інфантильність політичної системи та патрон-клієнтизм політичних партій не забезпечує належного рівня підзвітності і підконтрольності уряду народowi, а його політичні заходи, як правило, не проходять належного обговорення у стінах парламенту та не відповідають операційним і стратегічним цілям розвитку держави. У цьому контексті існує два варіанти визначення механізмів формування (інвеститури) уряду відповідно до вимог демократичної легітимності.

1. Інвеститура з прерогативами глави держави та контрбалансами з боку парламенту. Загалом можна залишити нині чинну систему інвеститури уряду. Однак вона потребує принаймні двох істотних коректив. По-перше, інвеститура уряду має здійснюватися за результатами парламентських, а не президентських виборів. По-друге, Президент не має володіти повноваженням на власний розсуд приймати рішення про розпуск уряду чи парламенту. Натомість контрбалансом прерогатив глави держави щодо висунення кандидатури Прем'єр-міністра, яка має бути схвалена парламентом, із наступним затвердженням міністрів Президентом за поданням Прем'єр-міністрів, мають бути парламентські процедури, отримання вотуму довіри за ініціативою уряду та процедури інтерпеляції за ініціативи п'ятої частини членів парламенту. Така система стримувань і противаг урівноважить відносини у системі координат: парламент – глава держави – уряд. Це також забезпечить належну демократичну легітимність уряду та його демократичну наближеність до операційних і стратегічних цілей державної політики, які відповідатимуть волі народу.

2. Інвеститура з вотумом довіри шляхом затвердження Програми діяльності уряду. Ключовим моментом такої інвеститури стає остаточне схвалення парламентом Програми діяльності уряду. У силу цієї процедури Президент доручає лідеру партії, що виграла парламентські вибори формувати уряд. Останній протягом двадцяти днів зобов'язаний сформувати уряд, склад якого затверджується Президентом і забезпечити схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету міністрів. У разі неспроможності забезпечити інвеституру уряду Президент доручає сформувати склад Кабінету міністрів лідеру другої за чисельності фракції. Якщо у зазначені терміни парламент не забезпечили інвеститури уряду, Президент приймає указ про розпуск нижньої палати парламенту.

Для ефективного функціонування уряду мають діяти наступні інструменти стримувань і противаг:

а) конструктивний вотум – Президент приймає відставку Кабінету міністрів у разі, коли парламент висловив вотум недовіри урядові та в п'ятнадцятиденний строк не сформував склад Кабінету міністрів та не схвалив Програму його діяльності. Якщо уряд не сформовано, парламент підлягає розпуску;

б) вотум довіри – Кабінет міністрів вносить на розгляд парламенту законопроект, схвалення якого є підтримкою політичного курсу уряд, інакше – уряд йде у відставку.

Вважаємо, що обидва варіанти однаковою мірою прийнятні для сучасних вітчизняних реалій, вони придатні для оживлення політичного процесу, набуття належного рівня демократичної легітимності урядів і формування дієвих зворотних зв'язків між урядом і громадянами. Обрання однієї із запропонованих моделей залежатиме від результатів суспільно-політичних дебатів, але матиме належний соціальний ефект.

Відповідальність урядів у сучасній демократії. Демократична легітимність урядів зумовлена їх підзвітністю і підконтрольністю, тобто їх відповідальністю перед народом. Інституціонально це втілюється у парламентському контролі та механізмах консультацій і погодження рішень у площині парламентська більшість – опозиція. Важливою складовою демократичної легітимності уряду є консенсусні механізми голосування, коли урядові заходи також отримують підтримку з боку опозиції. Тоді, безумовно, уряд має враховувати інтереси меншості, що підвищує його ступінь легітимності і народної довіри. Зокрема, демократичній консолідації сприятиме введення інституту органічних законів та призначення деяких посадових осіб, яке вимагатиме прийняття рішення кваліфікованою більшістю парламенту саме на основі консенсусу між провідними політичними партіями.

Оскільки ми говоримо про політичний процес як механізм прийняття рішень задля загального блага, то лише в цій площині застосовуються нижче зазначені механізми відповідальності урядів. Поза цієї системою координат нами відносини вбачаються як серйозне порушення Конституції.

Політико-правовою основою легітимності урядів є підтримка їх політичного курсу з боку парламентської більшості, оскільки така представляє значний сегмент політичних сил, які репрезентують більшість виборців. У разі функціонування уряду меншості, тобто так званих «службових кабінетів», основою їх легітимності виступає існування консенсусу серед провідних політичних сил та діячів щодо необхідності вирішення певних кризових ситуацій, що формалізується через висловлення вотуму довіри щодо законопроектів, спрямованих на подолання кризових явищ, хоча насправді уряд не спирається на парламентську більшість. Такий досвід мають Італія (уряд Маріо Монті 2011 року) чи Чехія (перший уряд Мірека Тополанека 2006 року).

У механізмі конституційної державності відповідальність урядів втілюється у їх підзвітності і підконтрольності перед парламентом. При цьому уряд володіє достатнім полем свободи розсуду у прийнятті владних рішень у рамках Конституції. Водночас уряд несе всю повноту відповідальності за політичні наслідки своїх дій, які є предметом ретельного контролю з боку парламенту. Акти уряду завжди носять політико-правову природу і є результатом суспільно-політичних дебатів всередині правлячої партії чи серед партій – членів правлячої коаліції чи результатом консенсусу широкого спектра політичних сил у разі функціонування так званих «службових кабінетів». Предметом парламентського розслідування є політично несприятливі наслідки діяльності уряду. Це є очевидними речами у світлі доктрини сучасного конституціоналізму, хоча ми часто спостерігаємо вторгнення адміністративної та кримінальної юстиції у площину конституційно-правових відносин, що є неприйнятним.

На цьому тлі видається, що чинна Конституція України дозволяє легалізацію маловідповідальних урядів, оскільки висловлення вотуму недовіри може бути ініційовано надмірним числом депутатів – не менше третини від загальної складу Верховної ради. Нині чинна дуалістична відповідальність уряду перед главою держави і парламентом насправді є відповідальністю перед Президентом. У силу маргінальності парламентаризму процедури парламентського контролю за діяльністю уряду є малоефективними.

Насправді уряд має бути підзвітним і підконтрольним парламенту. З цією метою парламент має бути наділений низкою контрольних повноважень за діяльністю уряду: інститут інтерпеляції, звітів членів уряду, висловлення вотуму недовіри тощо. Парламенту має належати виключне право припиняти повноваження Кабінету Міністрів України, відправляти його або окремих його членів у відставку. Уряд має складати повноваження перед Президентом у зв'язку з обранням парламенту нового скликання. З метою забезпечення належної відповідальності уряду має бути також запроваджена загальна і галузева відповідальність урядів. Загальна відповідальність уряду передбачає обов'язковий звіт Прем'єр-міністра перед парламентом, за результатами обговорення якого може бути прийнято рішення про висловлення вотуму недовіри уряду. Галузева відповідальність передбачає відповідальність міністрів за напрям його діяльності, ефективність діяльності ввіреного йому міністерства і за результатами політичних дебатів у парламенті може бути прийнято рішення про його відставку. За таких обставин самому Прем'єр-міністрові слід ініціювати зміщення з посади такого міністра, інакше це може стати причиною урядової чи парламентської кризи.

Загалом процедури відповідальності урядів передбачають певні механізми розв'язання кризових ситуацій з метою забезпечення реального народного представництва у парламенті та формування урядів, які спираючись на парламентську більшість володіли б достатнім рівнем демократичної легітимності.

Висновки. Подолання інституційних пасток Конституції з легітимними і відповідальними урядами. Чинна Конституція України з точки зору правового оформлення відповідальності уряду складає двоєке враження. По-перше, вона містить значний конфліктогенний потенціал в умовах інфантильної політичної системи, оскільки не містить процедур врегулювання парламентських чи урядових криз. У цьому відношенні українська конституційна система подібна до італійської з притаманними їм патрон-клієнтелізмом партій та переважно популістським політичним курсом урядів. По-друге, у площині відносин «парламент – глава держави – уряд» домінуючою є ситуація порівняно ранньої втрати зворотних зв'язків між урядом і населенням, що істотно знижує ступінь демократичної легітимності урядів. При цьому у парламента відсутні дієві механізми впливу на уряд, оскільки навіть його (уряду) повноваження прив'язані до каденції Президента, що суперечить засадам народного суверенітету.

Запозичення французької моделі «дуалізму» при фактичній відсутності парламентських механізмів відповідальності урядів (насамперед, процедур вотуму довіри та інтерпеляції) розриває поле легітимності уряду, який стає все більш залежним від президентської канцелярії або вступає у сумнівні кулуарні домовленості з окремими парламентськими фракціями. Все це у кінцевому результаті унеможливує прийняття і втілення в життя стратегічних заходів та скорочує поле для політичного маневру уряду. Такі форми взаємодії і є власне інституціональними пастками Конституції України.

Для подолання цих інституційних пасток чинної Конституції України слід впроваджувати у політичну практику та оформлювати у вигляді конституційних приписів наступні положення:

Парламент як законодавчий орган влади виконує функцію народного представництва широкого спектра політичних сил за результатами виборів. Саме через його діяльність уряд набуває легітимності й одночасно є підзвітний і підконтрольним парламентові. В зв'язку із цим на конституційному рівні має бути визначена виборча система та збалансований механізм формування уряду.

Президент як глава держави і представницький орган володіє так званою «резервною» владою, сутність якої зводиться до забезпечення належного і узгодженого функціонування публічної влади. Функцією Президента є вирішення парламентських та урядових криз з метою забезпечення відповідального політичного курсу уряду. З цією метою процедура формування уряду має забезпечуватися також і конструктивним вотумом, який би мінімізував вірогідність неспроможності парламент сформував уряд та поставити більш відповідальні рамки ведення політичної діяльності партіям та зваженості їх програмних положень.

Поряд із закріпленням принципу вільного мандату та обмеження депутатської недоторканності ввести процедури вотуму довіри та інтерпеляції як належних правових засобів конституційної відповідальності уряду.

Резюме

Оніщук М. В., Савчин М. В. Конституційно-правові підвалини вдосконалення організації влади в Україні.

На підставі порівняльного аналізу авторами охарактеризовані стан, проблеми і тенденції розвитку конституційно-правових інститутів в країні, що забезпечують функціонування системи стримування і противаг в українській моделі організації влади. Розглянуті ідеї раціоналізації влади у контексті реального забезпечення народного суверенітету як основи конституціоналізму, визначені шляхи реформування та удосконалення взаємодії таких конституційних органів, як: президент, парламент, уряд, конституційний суд. Висловлюється думка, що саме через демократичні вибори та діяльність парламенту уряд має набувати легітимності й одночасно бути підзвітним і підконтрольним парламентові. Натомість за умов наділення президента «резервними повноваженнями» у останнього з'являється достатньо засобів для вирішення парламентських чи урядових криз.

Ключові слова: М. Оніщук, М. Савчин, конституціоналізм, народний суверенітет, президент, парламент, вотум довіри, інтерпеляція.

Резюме

Онищук Н. В., Савчин М. В. Конституционно-правовые основы усовершенствования организации власти в Украине.

На основании сравнительного анализа автором охарактеризованы состояние, проблемы и тенденции развития конституционно-правовых институтов в стране, которые обеспечивают функционирование системы сдерживания и противовесов в украинской модели организации власти. Рассмотрены идеи рационализации власти в контексте реального обеспечения народного суверенитета как основы конституционализма, определены пути реформирования и усовершенствования взаимодействия таких конституционных органов, как: президент, парламент, правительство, конституционный суд. Высказывается мысль, что именно через демократические выборы и деятельность парламента правительство должно приобретать легитимность и одновременно быть подотчетным и подконтрольным парламенту. Взамен при условии предоставления президенту «резервных полномочий» у последнего появляется достаточно средств для решения парламентских или правительственных кризисов.

Ключевые слова: М. Онищук, М. Савчин, конституционализм, народный суверенитет, президент, парламент, вотум доверия, интерпеляция.

Summary

Onishchuk M., Savchyn M. Constitutional and legal foundation for the improvement of government organization in Ukraine.

On the ground of comparative analysis the authors characterized the status, problems and development tendencies of the constitutional and legal institutions in the country that ensure functioning of the check and balances system of Ukrainian government organization model. The authors considered the ideas of governmental rationalization within the context of actual ensuring people's sovereignty as the basis of constitutionalism, defined ways to reform and improve the interaction between such constitutional authorities as: the President, the Parliament, the Government, the Constitutional Court. There is expressed an opinion that exactly through democratic elections and parliamentary activity the government should acquire legitimacy and at the same time be accountable to and controlled by the Parliament. Instead, upon conditions of giving the President the "standby authorities" the latter is provided with sufficient means for solving parliamentary or governmental crises.

Key words: M. Onishchuk, M. Savchyn, constitutionalism, people's sovereignty, President, parliament, vote of trust, interpellation.

Отримано 26.03.2013

УДК: 342.553 (477.75)

Г. Г. АБАСОВ

Гафіс Гасанович Абасов, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

У процесі дослідження ролі юридичних гарантій та їх впливу на усю систему економічних, політичних, інформаційних, соціальних та інших гарантій, а також їх місце в процесі реалізації прав місцевого самоврядування спостерігаємо, що аналіз вже існуючих точок зору з цього приводу надає усі підстави вважати, що в науковій літературі не існує єдиної думки з багатьох сутнісних аспектів даного поняття. Зокрема, наукова дискусія триває з приводу зіставлення норм права і юридичної діяльності, причому іноді вони протиставляються. На нашу думку, це не зовсім вірно, адже усі гарантії прав місцевого самоврядування є взаємообумовленими та взаємопов'язаними.

Окремим аспектам проблеми гарантування місцевого самоврядування в Україні приділяли увагу М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, Т. М. Буряк, І. П. Бутко, М. П. Воронов, В. А. Григор'єв, Р. К. Давидов, Ю. В. Делія, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, О. О. Карлов, А. А. Коваленко,