

політичних рішень. І першим кроком на цьому шляху є нормативне закріплення необхідності взаємодії двох владних інституцій, як це, наприклад, було зроблено в Польщі. Іншим важливим кроком є деталізація на рівні Закону «Про Президента України» чи в інших спеціальних законах, які має прийняти найближчим часом парламент, положення п. 3 ч. ст. 106 Конституції України відносно того, що вкладається у зміст формулювання «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» Президентом України. До речі, ця проблема також може бути розв'язана шляхом надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення вказаного положення Основного Закону.

Є. Ольховський, кандидат юридичних наук, суддя Ленінського районного суду м. Харкова,

Б. Ольховський, професор НЮА України

Проблеми взаємовідносин гілок влади в сучасних умовах

Склалося так, що з моменту заснування в незалежній Україні інституту президента і до цього часу з порядку денного не знімається питання взаємовідносин між парламентом і Президентом, при тому, що в Конституції України зафіксовані і розмежовані компетенція і повноваження цих інституцій. Але практика свідчить про об'єктивну необхідність прийняття окремих конституційних законів про правовий статус парламенту, уряду і президента, де б максимально повно було б виписано все, що стосується подальшого зміцнення порозуміння і поліпшення взаємовідносин між ними. В сучасних умовах питання взаємовідносин Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України залишається актуальним, часом воно набуває певної гостроти.

Розбудова незалежної, демократичної, правової Української держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення у відповідність до вимог сьогодення, що передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування й нормативного оформ-

лення компетенції між усіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Конституція України закріпила загальні засади організації та функціонування державного апарату, але є низка питань щодо розподілу компетенції між різними гілками і рівнями державної влади та налагодження конструктивної взаємодії між ними. Повністю можна погодитися з думкою С. Серьогіної, про те що однією з найбільш актуальних і гострих проблем сучасної науки конституційного права України за даних умов стає проблема теоретичного обґрунтування місця і ролі Президента України як глави держави в загальній системі органів влади, максимально чіткого визначення його компетенції¹.

В редакції Основного Закону України 1996 р. було закладено норми, присвячені статусу Президента України, що частково мали загальний характер і залишалася широка можливість для тлумачення, яке загрожувало фактичним виходом глави держави за межі визначеної компетенції. Виникала необхідність чіткого визначення організації та функціонування інституту глави держави, його компетенції, його впливу на різні сфери суспільного життя, залежно від його взаємовідносин з парламентом, урядом, політичними партіями, судовою системою, можливості реалізації вимог Основного Закону держави в умовах втілення в життя принципу поділу влади.

Проблемам статусу Президента приділено досить багато уваги. Серед вчених, які досліджували цю проблематику, можна відмітити таких, як О. Закусило, В. Мельниченко, А. Кудрявченко, Л. Кривенко, О. Городецький, Н. Плахотнюк, С. Серьогіна, Ю. Тодика, В. Яворський. Разом з тим у сучасних умовах науковий інтерес до цих проблем зростає. Необхідність дослідження проблеми правового статусу Президента і його взаємовідносин з парламентом та урядом значною мірою пояснюється їх тісним зв'язком. Крім цього, в українському політикумі виникло полярне ставлення до інституту глави держави.

Нині важливим питанням стає як ефективність функціонування державної влади, так і механізм, форми такого функціонування. Доцільно проаналізувати співвідношення та форми взаємодії найважливіших державних органів України — Верховної Ради та Президента.

Аналізуючи конституційні норми, можна визначити декілька різноманітних форм співпраці цих органів. Безперечно, важливою формою співпраці слід розглядати обов'язок Президента звертатися з посланнями до Верховної Ради про зовнішнє та внутрішнє становище України. Ці

¹ Див.: *Серьогіна С. Г.* Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. — Х., 2001.

послання згідно з Конституцією можуть бути як черговими, так і позачерговими. В них йдеться про ситуацію, що склалося в країні в політичній, економічній, культурній, соціальній та інших сферах. На цій основі Президент пропонує можливі варіанти виходу із становища, що склалося. Позачергові послання до Верховної Ради проголошуються у випадках екстраординарних ситуацій загальнодержавного характеру і переслідують мету закликати парламент до результативної співпраці для подолання екстремальних явищ.

Говорячи про взаємовідносини Президента і Верховної Ради, слід звернути увагу на низку повноважень Президента, які мають реалізовуватися разом з повноваженнями Верховної Ради. Йдеться про різноманітні призначення посадових осіб. Спільні повноваження Президента та Верховної Ради при призначенні на вищі державні посади в органах виконавчої влади вимагають від них високої взаємної довіри, згоди в державних інтересах.

Президентське право законодавчої ініціативи також слід розглядати як важливу форму взаємодії Президента і Верховної Ради. Згідно з Конституцією України Верховна Рада повинна позачергово розглядати законопроекти, визначені Президентом як невідкладні. Разом з тим треба мати на увазі, що Президент може безконтрольно, на свій розсуд користуватися цим правом, навіть зловживати ним. Така ситуація не сприяла взаємопорозумінню і ефективній співпраці між парламентом і Президентом.

Незважаючи на досить широкий обсяг повноважень Президента, для забезпечення ефективної взаємодії між ним і Верховною Радою доцільно продовжувати пошук нових форм співробітництва між цими органами державної влади. Діяльність постійного представника Президента у Верховній Раді теж має за мету поліпшення взаємовідносин між ними.

Згідно з чинними нормативними актами постійний представник Президента у Верховній Раді є посадовою особою, уповноваженою Президентом забезпечувати взаємодію між Президентом та Верховною Радою.

Послідовне втілення в життя, політичну практику цих конституційних принципів залежить від оптимального співвідношення реальних повноважень усіх гілок влади, насамперед законодавчої і виконавчої. Зрозуміло, що посилення повноважень виконавчої влади за рахунок обмеження повноважень законодавчої влади веде до авторитарного режиму, а обмеження або позбавлення реальної самостійності парламенту, перетворення його на орган, підконтрольний виконавчим органам держави, обов'язково приведе до тоталітаризму. Лише за умов демократії забезпечується розумний баланс цих гілок влади.

Відносини між виконавчою владою і парламентом визначаються формою державного правління. Україна була до останнього часу президентсько-парламентською республікою, зараз внаслідок внесення змін до Конституції стала парламентсько-президентською. Якщо раніше припускалася можливість втручання Президента у взаємовідносини парламенту і виконавчої влади, Президент при цьому відігравав досить значну роль, хоч і не був главою виконавчої влади, був главою держави і виступав від імені держави (ст. 102 Конституції), зараз ситуація суттєво змінилася. Проведено перерозподіл повноважень, суттєво розширилося повноваження від президента до парламенту та уряду, особливо їх керівництва.

Важливим є те, що недостатній парламентський вплив на діяльність виконавчої влади проokuє останню застосовувати недемократичні методи управління суспільством, сприяє зростанню корупції та «тіньової» економіки, породжує інші форми зловживань у суспільстві. Суспільству завжди був потрібен дієздатний, націлений на співробітництво з виконавчою владою парламент. Без цього відновлення рівноваги у відносинах між трьома гілками влади неможливе. Гальмують роботу парламенту недосконалість виборчого процесу та недостатня законодавча база, що регулює його діяльність. Сучасні виборчі технології не дають виборцям можливості об'єктивно розібратися з моральними та діловими якостями претендентів. Унаслідок цього до числа народних депутатів України нерідко потрапляють популісти або особи, інтереси та амбіції яких досить важко пов'язати з інтересами виборців. Існуюча виборча практика не сприяє стабільності роботи парламенту, що також пояснюється різкою зміною кількісного й якісного складу депутатського корпусу в результаті перевиборів. Через таку «ротацію» до парламенту країни приходять «конституційна більшість», коаліція, яка не досить обізнана з парламентською діяльністю та недостатньо до неї підготовлена. Активіст — член партії чи олігарх, що зробив суттєвий внесок до каси однієї з партій і за це одержав прохідне місце в партійному списку, — ще зовсім не гарантує того, що ця людина відповідально ставитиметься до своїх обов'язків як законотворця. Від цього залежить ефективність діяльності парламенту.

Для новообраного парламентаря період набуття необхідних професійних навичок триває мінімум рік. Неприпустимо, коли наукове забезпечення законодавчого процесу фактично ігнорується. Ефективність діяльності парламенту залежить насамперед від якості ухвалених законів та забезпечення контролю за їх виконанням. Для діяльності парламенту характерна безсистемність підготовки і розгляду законопроектів. Значна

кількість народних депутатів не досить чітко усвідомлює своє місце і роль у законодавчому процесі. Народні депутати як складова частина парламенту мають спрямовувати свої зусилля на вирішення спірних питань шляхом не конфронтації, а знаходження компромісу зі своїми опонентами.

Народні депутати мають право законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції). Враховуючи, що переважній більшості народних депутатів бракує досвіду організації законотворчої діяльності, підготовлені за їх ініціативою документи часто мають «сирий» характер, не відповідають вимогам часу. Нерідко відбувається сліпе дублювання іноземного досвіду, який не завжди відповідає й узгоджується з принципами та умовами життя у нашій державі. Розгляд та обговорення неякісно підготовлених законопроектів ведуть до суттєвого перевантаження роботи парламенту. Аналіз свідчить, що результативність такої роботи — на низькому рівні. Кількість не завжди «дружить» з якістю.

Зараз можна говорити про те, що вдосконалення нормативного забезпечення діяльності парламенту — одна з необхідних умов здійснення державно-правової реформи в Україні. Ми підтримуємо І. Шаркову, яка вважає, що від врегулювання правового статусу парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні великою мірою залежить успіх всього процесу реформування, тому особливої уваги вимагають проблеми досягнення необхідної досконалості конституційних норм, що регулюють діяльність Верховної Ради і мають бути достатніми для реалізації норм Основного Закону шляхом здійснення законодавчої, контрольної та установчої функцій парламенту¹. З свого боку додаємо необхідність прискорення прийняття окремих конституційних законів про статус Президента і Уряду. Ми знаємо, що зараз в розвиток так званої політичної реформи ведеться активна робота саме з підготовки перелічених законопроектів. Досить актуальним є питання, яким чином має бути організовано комплекс стримувань і противаг, з тим аби стати системою, здатною чітко розмежовувати компетенцію кожної з гілок влади та не допустити розпорошення публічної влади між різними суб'єктами і зберегти принцип єдності, соборності, консолідації суспільства і держави. Владні повноваження мають консолідувати і спрямовувати на розв'язання загальних проблем, виконання програм та планів розвитку держави і суспільства. Мають бути гарантії зосередження всієї законодавчої влади в руках представницького органу.

¹ Див.: *Шаркова І. М.* Удосконалення нормативного забезпечення діяльності парламенту – одна з необхідних умов здійснення державно-правової реформи в Україні // *Парламентаризм в Україні: теорія і практика.* – К., 2001. – С. 360.

Народні депутати, виконуючи вказівки лідерів своїх партій, можуть діяти зовсім нелогічно, навіть неконституційно. Прикладом цього може бути ситуація з ухваленням, а згодом скасуванням мораторію на підвищення цін на комунальні послуги для населення. Потрібен певний час для повернення до вирішення проблем і питань, що стали на порядку денному.

У правовій державі має чітко функціонувати поділ державної влади, що виключає можливість узурпації владних повноважень будь-яким державним органом або посадовою особою. Таким чином кожна окрема гілка влади одержує можливість самостійно діяти в межах власної компетенції під свою відповідальність. Разом з тим між органами законодавчої, виконавчої та судової влади має спрацьовувати закріплений у конституційному законодавстві механізм взаємних стримувань і проти-ваг. Значення цього положення не слід недооцінювати¹.

Не можна не погодитися з В. Тацієм, який вважає, що нині потребу-ють наукового опрацювання основні положення класичної концепції поділу влади з урахуванням сучасних політико-правових реалій України та досвіду адаптації так званої «м'якої моделі» співвідношення гілок влади в багатьох країнах Європи. На законодавчому рівні слід більш точно визначати права й обов'язки основних суб'єктів політичної системи. Істотного вдосконалення потребує правовий статус політичних партій, без чого надання їм значних важелів впливу у виборчому процесі може призвести до негативних наслідків для держави і суспільства. Особливого значення набувають ефективно й доступно судочинство, статус судової влади як остаточної правової інстанції, що виконує функцію арбітра між особою та державою з питань права, здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина. Особливу увагу треба приділити подальшому розробленню концепції верховенства права.

Ми підтримуємо рекомендації всеукраїнської науково-практичної конференції «Теоретичні та практичні проблеми реалізації Конституції України»: «Реальне життя гостро потребує політичних інновацій, демократизації політичної системи загалом, гармонізації взаємодії гілок влади, зміцнення реального народовладдя, ефективної багатопартійної системи, якісного прориву України на міжнародній арені. Одна з площин, у якій лежать найбільш назрілі та очевидні потреби в цих змінах, — стосунки між гілками державної влади, ступінь узгодженості та скоординованос-

¹ Див.: Тацій В. Я. Проблеми розбудови демократичної, правової держави в Україні та завдання юридичної науки // Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні: Матеріали науково-практичної конференції. – Х., 2005.

ті їхніх зусиль, відповідальності за політичні і соціально — економічні наслідки рішень і дій. Слід визнати — внесені 8 грудня 2005 року зміни до Конституції України далекі від досконалості».

Слід удосконалити систему державного управління в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад; суттєво підвищити конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування як важливого елемента народовладдя, привести законодавство про місцеве самоврядування до європейських стандартів, зокрема до Європейської хартії місцевого самоврядування; забезпечити розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, при цьому за першими закріпити тільки контрольно-наглядні функції, а не управлінські, як це має місце зараз.

З. Гладун, доцент Юридичного інституту Тернопільського державного економічного університету

Система правових норм про охорону здоров'я і проблеми їх систематизації

Проблема здоров'я людини в сучасному світі набуває дедалі більшої актуальності. Значною мірою її успішне розв'язання залежить від ефективної державної політики у цій сфері, реалізація якої покладеється на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та національну систему охорони здоров'я населення. Аналізу діяльності цих суб'єктів присвячено значну кількість наукових публікацій фахівців різних спеціальностей — охорони здоров'я, філософії, економіки, соціології, історії медицини та ін. Однак до цього часу питання аналізу правових норм і правовідносин, які функціонують у сфері надання медичної допомоги та охорони здоров'я, розглядалися лише в поодиноких роботах юристів України (А. Савицька, Н. Болотіна, З. Гладун, В. Самсонов, І. Сенюта, К. Наровська, А. Соловйов, В. Скомороха та ін.), Росії (А. Козлов, М. Малєїн, М. Малєїна, І. Поляков, А. Максимов та ін.), Беларусі (В. Шабайлов та ін.), чого не можна сказати про науковців інших зарубіжних країн.