

АНАТОМИЯ КРИЗИСА МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: МЕЖДУ СТРУКТУРНЫМИ РЕФОРМАМИ И ПОЛИТКОНЬЮНКТУРОЙ

Шатило Владимир Анатольевич

доцент Кафедры права
Факультета экономики и права
Киевского национального
лингвистического университета,
кандидат юридических наук

Статья посвящена проблеме конституционного кризиса механизма государственной власти в Украине. Определены соотношения между структурными и организационно-правовыми факторами необходимости реформирования организации государственной власти в Украине в современных условиях. Проведен анализ взаимоотношений между Президентом Украины, законодательной и исполнительной властями. Сделаны предложения о внесении изменений в Конституцию Украины. Содержатся выводы о юридических и политических предпосылках реформирования механизма государственной власти в Украине на современном этапе.

Problems of constitutional crisis in the political power mechanism in Ukraine are discussed. Relations between structural, institutional and legal factors necessitating institutional reforms in the political power of present-day Ukraine are outlined. Relations between President of Ukraine, legal power and executive power are analyzed. Recommendations are made on amendments in the Constitution of Ukraine. The conclusions are made regarding the legal and political background for reforms of the political power mechanism in present-day Ukraine.

Сегодня в теории конституционализма наиболее распространено понимание конституции одновременно и как Основного Закона государства, и как Основного Закона общества. Ведь с помощью демократически принятой конституции гражданское общество пытается ограничить власть четкими правовыми рамками, направить ее деятельность на обеспечение интересов как общества в целом, так и каждого человека. Именно поэтому конституции практически всех государств мира, с одной стороны, закрепляют основополагающие принципы организации и функционирования органов публичной власти, а, с другой, – и детально регламентируют властные полномочия каждой государственной институции, закрепляют формы и механизмы взаимоотношений между ними. В то же время существует проблема достижения оптимальной модели организации государственной власти. Она является одной из самых важных в процессе конституционного регулирования в любой стране мира, поскольку от эффективности организационной структуры государственной власти и ее функционирования в существенной степени зависят перспективы развития и государства, и общества в целом.

Сегодня Украина находится в точке конституционного кризиса, в значительной степени связанного с путаницей между политико-конъюнктурными запросами провластных лобби и стратегическими ориентирами структурных реформ украинского конституционализма в аспек-

те изменения парадигмы разделения властей и формы правления. Ближайший генезис кризиса был связан с двойственностью Конституции 1996 года, которая проявилась, в частности, в несоответствии структурных интересов и политических игр вокруг организационно-правовых условий институционализации разделения властей и формы правления. При этом кризис формы правления и разделения властей рядом политических сил искусственно превращен в проблему национально-территориального устройства. Поскольку как научное сообщество, так и украинское общество в целом являются свидетелями конституционного кризиса, проблема требует как научно-теоретической, так и нормативно-практической рефлексии для предоставления адекватной трактовки ситуации и рекомендаций по разрешению конституционно-правовых проблем. Впрочем, как для первого, так и для второго необходимо обратиться к самому тексту Конституции и выяснить, что послужило пусковым механизмом для кризисных явлений.

Цель исследования заключается в построении описательной характеристики проблем конституционного кризиса государственной власти в Украине в контексте формирования специфической вариации ее распределения с учетом положений Конституции 1996 года.

Согласно поставленной цели в статье предполагается решение следующих задач: 1) определить ключевые проблемы перераспределения полномочий между законодательной и исполнительной властью в конституционном законодательстве Украины; 2) определить направления реформирования структур государственной власти и конституционного законодательства Украины в аспекте решения проблемы политико-правовой ответственности в условиях конституционного кризиса.

Теоретико-концептуальные и практические аспекты исследования основываются на трудах и выводах ученых в области теории государства и права, конституционного права. Речь идет о работах В. Б. Аверьянова, С. С. Алексева, О. Г. Аникевича, В. Г. Атаманчука, М. И. Байтина, С. В. Бобровник, О. Р. Дашковского, Ю. А. Дмитриева, Л. Дюги, Г. Еллинека, А. П. Зайца, И. А. Ильина, Т. В. Кашанина, Б. О. Кистяковского, Н. И. Козюбры, Ф. Ф. Кокошкина, И. Б. Колиушко, А. М. Колодия, А. Л. Копыленко, М. М. Коркунова, Н. С. Крыловой, М. А. Крутоголова, С. Л. Лысенкова, Д. Ллойда, Д. В. Лукьянова, А. В. Петришина, П. М. Рабиновича, В. М. Селиванова, Ф. В. Тарановского, В. А. Тененбаума, Ю. Н. Тодьки, В. Ф. Халипова, М. В. Цвика, Т. В. Чехович, В. Е. Чиркина, В. Н. Шаповала, Г. Ф. Шершеневича, А. И. Ющика.

К основополагающим принципам организации государственной власти юридическая и политическая наука относят, в частности, подчинение государства и государственной власти народу и ее разделение на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Эти фундаментальные принципы нашли нормативное закрепление и в Конституции Украины 1996 года. Так, в соответствии со статьей 5 Конституции Украины носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Кроме того, определение и изменение конституционного строя в Украине Конституцией Украины отнесено к исключительному праву украинского народа, а также установлен конституционный запрет на узурпацию этого права государством, его органами или должностными лицами.

Статьей 6 Конституции Украины постановлено, что государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Важно отметить, что эти принципы закреплены в разделе I действующей Конституции Украины, в котором определены фундаментальные принципы конституционного строя Украины в целом. Это свидетельствует о чрезвычайно важном значении и определяющем влиянии этих конституционных положений практически на все аспекты организации и функционирования государства как формы организации общества и государственной власти как ее неотъемлемого

функционального признака. Более того, раздел I Конституции Украины «Общие положения», а также раздел III «Выборы. Референдум» и раздел XIII «Внесение изменений в Конституцию Украины» имеют повышенный уровень стабильности – изменения в них вносятся в гораздо более сложном порядке, чем изменения в другие разделы Конституции [1].

Все это приобретает особую актуальность в связи с многочисленными стремлениями изменить действующую Конституцию Украины именно в аспекте реформирования системы органов государственной власти. Учитывая сравнительно молодой возраст практики независимого конституционного строительства в Украине, с одной стороны, и в связи с массовой пропагандой необходимости срочного осуществления конституционной реформы, с другой, важно осуществить беспристрастный сравнительно-правовой анализ существующей конституционной модели разделения государственной власти и модели, которую предлагают ввести сторонники реформирования государственного механизма Украины.

Большинство исследователей системы организации государственной власти в современной Украине отмечают, что одной из наиболее существенных проблем является ее безответственность в измерении колебаний между двумя полюсами – хаотичностью, фрагментированностью законодательной власти, с одной стороны, и узурпаторскими тенденциями и насаждением коррупционных практик в исполнительной и судебной власти, с другой. При этом за результаты деятельности власти сегодня фактически не отвечает ни Президент Украины с его нынешними полномочиями, ни Верховная Рада Украины, ни Кабинет Министров Украины, ни тем более органы судебной власти.

Президент Украины за счет перераспределения полномочий в соответствии с действующей Конституцией Украины поочередно превращался то в главного субъекта автократической системы, принимавшей единоличные решения о пути развития государства и общества, то в период с 2004 по 2010 гг. довольно часто выступал в роли «мальчика для битья» за «огромные промахи», на которые указывала Верховная Рада Украины, отправляя при этом очередное правительство в очередную отставку. Вследствие этого за двадцать пять лет независимости в Украине изменилось 21 правительство.

Поэтому практически все сторонники внесения изменений в Конституцию Украины обосновывают необходимость такой реформы прежде всего потребностью в установлении ответственности государственной власти за результаты ее деятельности перед гражданами и обществом. В связи с этим главной целью конституционной реформы должно стать реформирование системы государственной власти, но такое, которое не сводится к формальному перераспределению государственно-властных полномочий под ситуационную конъюнктуру политических сил, а предполагает формирование ответственной власти на основании учета структурных интересов и приоритетов государства и общества.

При этом следует отметить, что исходя из содержания концепции разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, одной из главных задач и основным функциональным назначением государственной власти является обеспечение ее наивысшей эффективности, высокопрофессиональной деятельности различных ее ветвей в интересах носителя суверенитета и единственного источника власти – народа, и, в конечном итоге, обеспечение ее политико-правовой ответственности перед гражданским обществом. Это связано с необходимостью не только обособления функций и полномочий различных ветвей государственной власти, но и их тесного взаимодействия и сотрудничества. Более того, взаимодействие ветвей государственной власти является одним из фундаментальных принципов конституционного строя Украины. Поэтому целью любого реформирования системы государственной власти должно быть стремление к устранению противоречий и конфликтов между государственными

институтами, обеспечение их тесного сотрудничества и внедрения реальной ответственности власти за результаты ее деятельности в целом. Однако анализ конституционного закрепления отечественной системы разделения государственной власти в целом и системы сдержек и противовесов (властных полномочий государственных органов, обеспечивающих их взаимное влияние) не позволяет считать действующую модель организации государственной власти сбалансированной и эффективной.

Прежде всего это было обусловлено неопределенностью места и роли в государственном механизме Президента Украины и отсутствием реальной власти у Кабинета Министров Украины. Согласно Конституции Украины, Президент Украины занимает особое место в системе государственных институтов. Статьей 102 Конституции Украины закреплено, что Президент Украины является главой государства и выступает от его имени. Президент Украины располагает широкими государственно-властными полномочиями. Как глава государства, он представляет Украину в международных отношениях, осуществляет руководство внешнеполитической деятельностью государства, ведет переговоры и заключает международные договоры Украины. На него возлагается подписание и официальное обнародование законов.

Более того, по Конституции Украины Президент Украины обладает очень широкими возможностями воздействия на каждую из ветвей государственной власти, но при этом формально ни к одной из них не принадлежит и за результаты их деятельности не несет никакой ответственности. Анализ конституционных положений свидетельствует, что глава государства имеет значительные государственно-властные полномочия, которые позволяют ему существенно влиять на законодательный процесс, на организацию и функционирование исполнительной власти, на формирование судебной власти, но при этом он не осуществляет ни законодательную функцию, ни функцию исполнительной власти, ни судебную власть.

Недостаточно четкая определенность места института Президента Украины в государственном механизме обусловила противоречивость существующей формы государственного правления в целом и, в конечном итоге, привела к отсутствию реального баланса во взаимоотношениях между законодательной, исполнительной и судебной ветвями государственной власти.

Описанная конституционная модель не давала однозначного ответа на вопрос о месте института Президента Украины в государственном механизме. Это, с одной стороны, приводило к постоянным конфликтам и спорам во взаимоотношениях различных государственных институтов, с другой стороны, позволяло главе государства выступать одновременно в ролях и кулуарщика-централизатора, и «постороннего» наблюдателя-«комментатора» происходящих в стране событий.

Итак, основная проблема состояла и состоит в том, что Президент Украины, который по Конституции является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина, на практике несет ограниченную политическую и правовую ответственность. Как указывалось ранее, такая внутренняя противоречивость формы правления и неопределенность места Президента Украины в государственном механизме крайне негативно сказывается на функционировании всей институциональной системы механизма государственной власти в Украине.

Вместе с тем, Президент Украины, формально не входя ни в одну из ветвей государственной власти, по Конституции Украины 1996 года с изменениями 2016 года функционально находится ближе к исполнительной власти и имеет наиболее широкие возможности влиять на ее деятельность. Такая двойственность правового статуса главы государства приводит к существенным недоразумениям в функционировании институциональной системы в целом. С одной стороны, глава государства формально дистанцирован от исполнительной власти. С другой стороны, он

фактически органично вплетен в систему исполнительной власти (п.п. 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, ч. 1 ст. 106 Конституции Украины). К полномочиям Президента Украины, которые по Конституции Украины позволяют ему влиять на деятельность органов исполнительной власти, также следует отнести право принимать окончательное решение в случае, когда областной или районный совет выразил недоверие председателю соответствующей местной государственной администрации (ч. 9, 10 ст. 118 Конституции Украины).

Анализируя систему сдержек и противовесов, которую закрепляет Конституция Украины, также следует отметить, что и Верховная Рада Украины имеет достаточно весомые рычаги влияния на Кабинет Министров Украины и другие органы исполнительной власти. В частности, Кабинет Министров Украины подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины. Парламент Украины рассматривает и принимает решение относительно одобрения Программы деятельности Кабинета Министров Украины, назначает по представлению Президента Украины Премьер-министра Украины, Министра обороны Украины, Министра иностранных дел Украины, назначает по представлению Премьер-министра Украины членов Кабинета Министров Украины, Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, освобождает указанных лиц с должностей, принимает решение об отставке Премьер-министра Украины и членов Кабинета Министров Украины, осуществляет контроль за деятельностью Кабинета Министров Украины (п.п. 11–13 ст. 85 Конституции Украины).

Верховная Рада Украины по предложению Президента Украины или не менее одной трети народных депутатов Украины от ее конституционного состава может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины и принять резолюцию недоверия ему большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины (ч. 1 ст. 87 Конституции Украины). Принятие этой резолюции влечет отставку Кабинета Министров Украины (ч. 3 ст. 115 Конституции Украины).

При этом совершенно очевидно, что по Конституции Украины в распоряжении Президента Украины находится больше рычагов влияния на деятельность украинского парламента, нежели у Кабинета Министров Украины. На наш взгляд, к таким полномочиям следует, в частности, отнести: а) право разрабатывать и официально вносить в парламент проекты законов в порядке законодательной инициативы (ч. 1 ст. 93 Конституции Украины); б) право определять законопроекты как неотложные, что возлагает на парламент обязанность рассматривать такие проекты вне очереди (ч. 2 ст. 93 Конституции Украины); в) право применять вето к принятым парламентом законам с последующим возвращением их на повторное рассмотрение Верховной Рады Украины (ч. 2 ст. 94, п. 30 ст. 106 Конституции Украины); г) право требовать созыва внеочередной сессии Верховной Рады Украины с указанием ее повестки дня (ч. 2 ст. 83 Конституции Украины); д) право распустить Верховную Раду Украины в случае, если: 1) в течение одного месяца в Верховной Раде Украины не сформирована коалиция депутатских фракций согласно статье 83 Конституции Украины; 2) в течение шестидесяти дней после отставки Кабинета Министров Украины не сформирован персональный состав Кабинета Министров Украины; 3) в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания парламента не могут начаться (ч. 2 ст. 90 Конституции Украины); е) право на обращение в Конституционный Суд Украины с конституционным представлением относительно решения вопроса о соответствии Конституции Украины (конституционности) законов и других правовых актов Верховной Рады Украины (ст. 150 Конституции Украины); ж) право на обращение в Конституционный Суд Украины с конституционным представлением относительно решения вопроса о соответствии Конституции Украины (конституционности) действующих международных договоров Украи-

ны, то есть договоров, по которым парламент ранее дал согласие на их обязательность (ч. 1 ст. 151 Конституции Украины).

Таким образом, Президент Украины, как глава государства (ч. 1 ст. 102 Конституции Украины) согласно положениям Конституции Украины, играет важную роль в функционировании всей институциональной системы государственной власти. Это означает, что он призван консолидировать все ветви государственной власти, обеспечить их взаимосогласованную деятельность для оптимизации функционирования государственного механизма Украины в целом.

В свою очередь, согласно Конституции Украины Кабинет Министров Украины не располагает сколько-нибудь эффективными государственно-властными полномочиями, позволяющими ему выступать в качестве сдерживающего фактора во взаимоотношениях с законодательной и судебной властью, хотя в соответствии со ст. 6 Конституции Украины Кабинет Министров фактически признается одной из трех равноправных ветвей государственной власти.

Сравнительно недавние события в сфере осуществления конституционной реформы, а именно, возвращение парламентом Украины к парламентско-президентской форме правления образца 2004 года и последующие изменения в системе институционализации ветвей государственной власти (разработка и внесение Президентом Украины проекта Закона Украины о внесении изменений в Конституцию Украины, назначение Президентом Украины внеочередных выборов Верховной Рады Украины на 26 октября 2014 года), свидетельствуют, что в Украине реализуется реформирование механизма государственной власти.

К сожалению, ограниченный объем данной статьи не дает возможность раскрыть все положения конституционного проекта, но, если говорить о конечной цели реформирования государственного механизма, – это создание ответственной власти. Идеологи конституционной реформы предлагают внести в Конституцию Украины юридические основания и правовые последствия такой ответственности, а не ограничиваться декларативными положениями.

Итак, для обеспечения баланса во взаимоотношениях ветвей государственной власти, прежде всего, необходимо осуществить реформирование собственно статуса и роли в государственном механизме Украины институтов президентства и правительства в Украине. Причем осуществление такого реформирования возможно двумя фактически противоположными путями. Если конечной целью конституционного реформирования системы государственной власти в Украине является закрепление парламентско-президентской формы правления, тогда следует:

- 1) лишить Президента Украины большинства из его конституционных полномочий в сфере исполнительной власти, закрепив их за Премьер-министром Украины и правительством в целом;
- 2) переформатировать структуру Верховной Рады Украины в части формирования фракций и коалиций, институционализовав, в первую очередь, ответственность депутатов перед избирателями через расширение нормативно-правовых возможностей для избирательного корпуса, а также приостановления полномочий и отзыва народных депутатов. Это позволит, с одной стороны, существенно повысить роль правительства в государственном механизме в целом, создать предпосылки для его ответственности за результаты его деятельности, с другой стороны, – фактически сбалансировать систему сдержек и противовесов, обеспечив политико-правовую ответственность законодательной власти перед избирателями.

Другой путь – реформа президентской формы правления с политической люстрацией и изменением системы селекции кадров в органах исполнительной и судебной власти. Для ее проведения достаточно ликвидировать должность Премьер-министра Украины, а его полномочия передать Президенту Украины, закрепив за ним статус главы государства и главы испол-

нительной власти. Такая реформа фактически ввела бы ответственность Президента Украины за результаты деятельности правительства в целом, что в конечном итоге позволило бы создать ответственную власть. Впрочем, как показывает опыт государственно-правового развития в Украине, сосредоточение всей полноты власти (в том числе и исполнительной) в руках главы государства не всегда приводит к усилению ответственности и повышению эффективности деятельности Президента Украины.

При этом следует отметить, что предложенные пути реформирования механизма государственной власти в Украине не решают ряд существенных проблем, которые могут возникнуть на практике после реформирования системы государственной власти. В частности, неизвестно, каким образом нужно будет решать ситуацию, когда Президент Украины, лишившись права формировать Правительство Украины, фактически сталкивается с «бонапартизмом» кандидатуры Премьер-министра как в парламенте, так и в исполнительной власти. С другой стороны, сосредоточение в руках главы государства всей полноты власти (президентская форма правления) в нынешних условиях может привести к формированию в Украине авторитарного или даже тоталитарного политического режима. И смоделированную ситуацию нельзя считать чем-то чрезвычайным, поскольку на практике личные или политические мотивы некоторых президентов или премьер-министров Украины неоднократно негативно влияли на развитие Украины.

Также следует отметить, что предложенная политическими силами конституционная реформа может и не решить проблему дисбаланса во взаимоотношениях между законодательной властью, исполнительной властью и главой государства. Проанализированные особенности украинской модели системы разделения государственной власти и предложения по ее реформированию в Украине заставляют всерьез задуматься об истинных причинах инициирования конституционной реформы сначала непосредственно действующим Президентом Украины, а затем и политическими силами как парламентского, так и непарламентского происхождения, которые на протяжении сравнительно небольшого промежутка времени так существенно изменили свои взгляды на форму государственного правления Украины. Ведь если бы, во-первых, Конституция Украины позволяла легитимизировать люстрационные процессы, во-вторых, предусматривала системную ответственность государственной власти перед обществом (и тут, пожалуй, речь идет не столько о разделении властей, сколько о действенности механизмов политико-правового мониторинга власти со стороны гражданского общества, а не коррупционно-олигархических лобби), конституционная реформа, инициированная при разворачивании акций массового протеста и регионального сепаратизма, несомненно имела бы совершенно иное содержание.

ИСТОЧНИКИ

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) (із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44 № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст. 68 № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142 № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст. 143, № 1401-VIII від 02.06.2016).

*Iteikta 2016 m. spalio 10 d.
Priimta publikuoti 2016 m. spalio 27 d.*