

УДК 342.3(477)

## **ПРОБЛЕМА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ**

**В.А. Шатило**

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

В статье рассмотрена проблема повышения эффективности конституционного механизма взаимодействия ветвей государственной власти в Украине. Указаны основные противоречия между ветвями власти. Сделаны выводы о том, что дальнейшее развитие государственной власти в Украине призвано обеспечивать не просто ее формальную законность, но также строиться на принципах, гарантирующих ее демократический характер, основанный на международных стандартах организации государственной и публичной власти, соблюдения прав и свобод человека как высшей конституционной ценности.

**Ключевые слова:** *механизм государства, конституционный механизм государства, ветви государственной власти, взаимодействие ветвей власти*

Механизму государства в целом и конституционному механизму как его разновидности присущ ряд признаков, которые сводятся к следующему:

1) это иерархическая система, то есть система, построенная на принципах субординации и координации. Политико-организационную основу системы составляют органы государства, территория государства, вооруженные силы и другие государственные военные формирования, государственные символы, столица государства. Иерархической цепочкой субординации в государствах, построенных на принципах конституционализма, является следующая последовательность (вертикаль): «народ как источник власти и институты гражданского общества» – «представительный орган, реализующий народовластие, и органы самоуправления» – «глава исполнительной власти и ветвь исполнительной власти» – «другие ветви власти»<sup>1</sup>;

2) это целостная система внутренне организованных элементов, которая имеет единые принципы построения и единые задачи и цели деятельности. Каждый из субъектов механизма государства как его системный элемент является органически обусловленным всеми другими его элементами и функционированием системы в целом. Целостность механизма государственной власти обеспечивается его институциональной автономией, то есть обеспечением системно-нормативных гарантий независимости государственного механизма от политической воли отдельных лиц (институционально-правовой деперсонализованности). При высокой степени персонализованности государствен-

<sup>1</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О. Е. Кутафин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. С.22-23.

ной власти в Украине этот признак часто становится факультативным, что существенным образом отражается на уровне ее легитимности;

3) это система, которая имеет четкую структуру с определенными связями между ее элементами. Первичными элементами этой системы являются государственные органы. Как любой механизм состоит из различных элементов, так и механизм государства, будучи единственным, включает в себя органы, блоки, подсистемы и самостоятельные ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную. В этой расчлененности прослеживается иерархия: различные государственные органы, их блоки, подсистемы занимают неодинаковое место в государственном механизме, но все вместе должны действовать слаженно и без сбоев. Так, одну из подсистем государства образуют высшие органы государства: представительные, исполнительные, глава государства. Другая подсистема – местного уровня: советы, администрации и их главы. Особой подсистемой является судебная, а также правоохранительные органы: прокуратура, милиция, органы службы безопасности и др.;

4) это система, которая имеет единую бюджетную, денежную, банковскую подсистемы, собственность, которые составляют его организационно-экономическую основу;

5) это взаимодействующая, динамичная система, с помощью которой государство не просто осуществляет управление обществом (по сути, механизм государства создается для выполнения его функций), но и поддерживает с его институтами непрерывную обратную связь.

Длительное время, начиная с Платона и Аристотеля, общество отождествлялось с государством. Такая тенденция сохранялась и в работах исследователей Нового времени. Когда в сочинениях Т. Гоббса, Д. Локка, Ж. -Ж. Руссо, И. Канта, Г.В.Ф. Гегеля эти понятия были разделены, они начали исследоваться как две разные категории, что положило начало современному научному познанию власти, ее системы и органов.

Исследованием понятийного аппарата, сущности и принципов властных отношений занимались ученые, представляющие разные страны, поколения и идеологические ориентации. Среди них важное место занимают труды зарубежных философов и государственных деятелей, таких как Дж. Брайс, Г. Брэбан, М. Вебер, Ж. Ведель, В. Вильсон, Т. Гоббс, Р. Дарендорф, А. Дайси, Т. Джефферсон, Л. Дюги, Э. Дюркгейм, Г. Еллинек, Дж. Мэдисон, Р. Мертон, Д. Норт, М. Ориу, К. Поппер, Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон, А. Токвиль, Ю. Хабермас, К. Хессе и другие<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Болотина Е.В., Петухов В.Г. Разделение властей: исторический опыт, теория и практика российской государственности. / Е.Б. Болотина, В.Г. Петухов. – СПб.: Речь, 2001. С.33-39.

В связи с этим, в ходе анализа системы органов государственной власти целесообразным является применение методологии, разработанной на основе междисциплинарного подхода общей теории систем с использованием синергетической парадигмы, которая позволяет выявить эволюцию и тенденции развития властных внутри- и внешне-системных взаимосвязей и взаимозависимостей.

В связи с вышеизложенным, взаимодействие органов государственной власти можно определить как конституционно-сконструированный механизм синергии субъектов государственной власти для осуществления ими совместных функций на основе институционализации прямых и обратных взаимосвязей. Последние создают комплекс устойчивых параметров системных закономерностей (коррекция которых отображает изменение качественных характеристик системы), которые формируют основу системного механизма взаимосвязанности потенциала власти – системную целостность власти (показатель меры связанности элементов), тем самым выражая степень взаимосвязи между органами государственной власти (определяемую как системная устойчивость власти, показатели которой указывают на коэффициент функциональной эффективности системы).

Конституционные параметры являются системообразующими и напрямую обуславливают изоморфизм структурно-властных форм, отраженных в особенностях политического режима, формы правления и национально-территориального устройства.

Взаимодействие органов государственной власти происходит на основе правового механизма, который является необходимой составляющей любого государства. Он выступает инструментом разноплановых трансформаций в социуме, поливалентными особенностями, рассмотрение которых актуально для обеспечения стабильности органов государственной власти.

В теории конституционного права анализ и совершенствование системного взаимодействия органов государственной власти занимает важнейшее место, поскольку в нормах Конституции отражаются структурные взаимосвязи и взаимозависимости органов государственной власти.

Осознание любым государством своей идентичности в мировом сообществе заставляет говорить о правовом государстве, способном оказывать влияние на политические решения, имеющие глобальные последствия. В контексте укрепления правовой государственности поднимается вопрос об эффективности системного взаимодействия органов государственной власти при выполнении ими властных функциональных полномочий.

Правовое государство призвано обеспечивать не просто формальную законность. Оно должно строиться на принципах, гарантирующих его демократический характер, основанный на международ-

ных стандартах организации государственной и публичной власти, соблюдения прав и свобод человека как высшей конституционной ценности. Следование этим принципам должно обеспечить эффективное решение задач поступательного институционального развития системы и органов государственной власти с учетом общенациональных потребностей.

Следует отметить, что в современных условиях государственного строительства в Украине, с одной стороны, активно продолжается процесс укрепления вертикали власти, а, с другой – идет активный поиск путей достижения желаемой эффективности и устойчивого развития государства как через распределение властных полномочий по уровням и между органами власти, так и через оптимизацию взаимосвязей между законодательной, исполнительной и судебной властью.

Тем не менее, сохраняется значительная неопределенность в ряде важных вопросов взаимодействия органов государственной власти, их структурной организации, распределения их компетенций, обеспечения их эффективности и устойчивости.

Одной из особенностей развития государственной власти в Украине на нынешнем этапе является то, что украинское государство переживает непростые процессы реформирования в условиях сложных политических и социально-экономических отношений с проявлениями тенденций как их дезинтеграции, так и централизации. Система органов государственной власти в Украине находится в неустойчивом состоянии, что особенно характерно для организационно-властного взаимодействия как на уровне регионов, так и на уровне центра. К настоящему времени приняты не все конституционные законы, проявляется насущная потребность принятия конституционных законов, касающихся актуальных вопросов и важнейших сторон жизни общества, которые прямо не предусмотрены к принятию действующей конституцией.

Довольно противоречивой является судебная практика, а проведение судебной реформы, в том числе в сфере конституционного контроля, сопровождается системными колебаниями, внутренней несогласованностью, а декларативность многих законов обуславливает низкое качество управленческих решений и ведет к непродуктивности регулирования общественных отношений, снижению эффективности системного взаимодействия органов государственной власти.

На фоне административно-правовых реформ часто обнаруживается несовершенство механизма принятия решений органами исполнительной власти и становится все более очевидной их персонализированность и корпоративность.

Одной из основных проблем реализации существующей в Украине системы органов государственной власти является неэффективность взаимодействия ее ветвей власти, проистекающая из отсутствия

концепции развития страны и идеологических приоритетов. С этим связана незавершенность правовых основ формирования системы органов государственной власти, что значительно затрудняет обеспечение их согласованного взаимодействия по выполнению возложенных на них конституционно-правовых функций и полномочий, существенно снижает эффективность функционирования государственной власти по обеспечению требуемых политико-правовых и социально-экономических показателей функционирования и развития украинского общества.

Исходя из этого следует отметить, что решение проблем совершенствования системы органов государственной власти в Украине – это дело не только государства, но и граждан, их политических и общественных объединений (прежде всего, в определении целей, задач и способов осуществления власти). Именно активное участие указанных выше субъектов и предопределяет развитие институциональных форм взаимодействия, обеспечивающих консенсус между государством и гражданским обществом в сфере правоотношений, охватывающих все многообразие связей между личностью, различными группами населения и государством.

В исследованиях, посвященных теории государства и права, теории конституционного права и государственного управления, вопросы системного взаимодействия органов государственной власти рассматривались без достаточной опоры на междисциплинарный методологический подход. По справедливому замечанию В. Шаповала, «это затрудняет создание модели взаимодействия ветвей государственной власти в Украине, которая обеспечивала бы необходимую устойчивость и эффективность как системы в целом, так и ее элементов – органов государственной власти»<sup>3</sup>.

До настоящего времени система органов государственной власти в Украине не достигла устойчивого равновесия, что подтверждается дисбалансом взаимодействий между органами законодательной и исполнительной власти; отсутствием четких механизмов разграничения предметов ведения и полномочий между органами суда и прокуратуры; проявлением внеправовых институциональных практик (лоббизма, коррупции, ведомственных, корпоративных, групповых интересов), выражающих отдельные тенденции в рамках региональных властных структур; организационной противоречивостью местного самоуправления, наделением местных администраций широкими полномочиями при формально-юридической обособленности местного самоуправления от таких полномочий и т. д.

---

<sup>3</sup> Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії / В. Шаповал // Право України. 1998. № 5. С. 25.

Поэтому с целью достижения функционального равновесия между различными ветвями государственной власти необходимо произвести уточнение правовых статусов органов государственной власти; создать дополнительные правовые гарантии местному самоуправлению, позволяющие сконструировать сбалансированную систему взаимных обязанностей, прав и ответственности.

В этой связи следует отметить, что анализ конституционно-правовых норм механизма разделения властных компетенций, а также практика их применения позволяют сделать вывод о функциональном дисбалансе в системе разделения и взаимодействия ветвей власти в Украине, который сложился вследствие застойного противостояния президента и парламента, что предопределяло субъективность в развитии институциональных форм взаимодействия органов государственной власти в Украине.

Дисбаланс усугубляется недостатком функций конституционного контроля, разобщенностью ветвей судебной и исполнительной власти, что обуславливает необходимость рационализации властных функций на принципах коллегиальности.

Итак, эффективность системы органов государственной власти в Украине выступает интегральным показателем функционирования конституционно-правовых институтов, который характеризует уровень взаимодействия ветвей власти по осуществлению конституционных целей социально-экономического и политико-правового развития украинского общества.

Достижение высокой эффективности системы органов государственной власти в Украине связано с оптимизацией взаимодействий таких составляющих, как рациональность разделения властных компетенций; согласованность полномочий президента с полномочиями парламента; организационно-структурная рациональность элементов и оптимальность их взаимосвязей.

Требуемая эффективность взаимодействия органов государственной власти в Украине может быть достигнута на основе организационной политико-правовой формулы: «сильный президент – сильный парламент и независимое правосудие при эффективных институтах гражданского общества».

Сформировавшаяся в Украине конституционная модель представительной демократии не имеет достаточного правового выражения взаимосвязи президента с выдвинувшей его политической партией и ее программой, что ограничивает мобилизационный потенциал взаимодействия как органов государственной власти, так и политической системы в целом, размывает конституционно-правовую и политическую ответственность.

Развитие взаимодействия органов государственной власти в Украине обусловлено необходимостью качественного выполнения кон-

трольно-надзорных функций, а также координации взаимосвязей институтов гражданского общества, средств массовой информации, граждан с контрольно-надзорными органами по предупреждению, выявлению и устранению правонарушений. Это предопределяет необходимость создания законодательной основы для формирования механизма общественного контроля, который охватывает все стороны общественной и государственной жизни в Украине, затрагивающие интересы граждан и организаций: вопросы развития и безопасности страны; систему налогового контроля путем определения структуры органов, их статусов и полномочий, а также принципов их взаимодействия; систему парламентского контроля, обеспечивающую и упрощающую порядок проведения контрольной деятельности парламента по всем направлениям работы различных ветвей власти; систему конституционного контроля и надзора государства, в которой ведущую функцию возложить на Конституционный Суд Украины.

Анализ действующего в Украине законодательства показывает системную несогласованность функционального единства исполнительной власти в Украине и отсутствие механизма по устранению межведомственных разногласий, что создает дисбаланс во взаимодействии органов исполнительной власти. Единство системы исполнительной власти предполагает оптимизацию системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями исполнительной власти.

Отсутствие правового единства в регулировании воздействия, которое сопровождается ограничением или прекращением полномочий органов власти и (или) должностных лиц за нарушение ими конституционного правопорядка, обуславливает различия в принципах взаимодействия между центром и регионами.

Отсутствие правового единства в регулировании воздействия, которое влечет за собой ограничение или прекращение полномочий органов власти и (или) должностных лиц за нарушение ими конституционного правопорядка, обуславливает различия в принципах взаимодействия между центром и регионами.

Таким образом, исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1) показатели системно-властной устойчивости органов государственной власти в Украине нуждаются в корректировках государственно-управленческих компетенций, которые должны обеспечиваться долгосрочными плано-прогностическими процедурами;

2) функциональную эффективность законодательной власти можно определить как качественный показатель общенационального согласия в системе представительства на основе конституционно-процедурных взаимодействий. По мнению автора, на современном этапе развития украинской государственности достижение требуемой

функциональной эффективности во взаимодействии парламента с президентом, органами исполнительной и судебной власти, институтами гражданского общества предопределяет укрепление его роли как представительного, так и контрольного характера. Для этого необходимо законодательно, обеспечивая парламентскую многопартийность как основу парламентской демократии, осуществить переход от мажоритарно-пропорциональной системы выборов к пропорциональной избирательной системе по открытым спискам. Для развития эффективного взаимодействия депутатов с избирательным корпусом необходимо закрепить императивность мандата депутата, основания и процедуры его отзыва, ограничить пределы парламентской неприкосновенности при совершении преступлений, закрепить допустимость стадий судебного разбирательства;

3) эффективность исполнительной власти определяется показателями, оценивающими результаты деятельности органов исполнительной власти по выполнению их функциональных задач. Для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти в Украине необходимо на основе и пропорционально численности населения, а также исходя из характера задач, решаемых соответствующими органами исполнительной власти, завершить структурно-функциональную оптимизацию центральных и местных органов исполнительной власти;

4) эффективность судебной власти определяется как показатель выполнения судами и судебными органами функций по отправлению правосудия на основе конституционных принципов судопроизводства, которые определяются уровнем доверия граждан к правосудию. Анализ сложившейся в судебной власти ситуации дает основания полагать, что проведение судебной реформы в Украине не обеспечило ожидаемого уровня правосудия и усложнило становление правового государства. Поэтому для достижения высокой эффективности судебной системы и беспрепятственного доступа граждан к отправлению правосудия необходимо использовать комбинированный подход для замещения судейских должностей, где низший уровень судей избирается гражданами той или иной административно-территориальной единицы, а остальные судьи назначаются на незначительный срок парламентом Украины. При этом должности председателей судов и их заместителей должны замещаться только на основе выборов, но при этом не должно допускаться многократное избрание одного и того же лица на соответствующую должность руководителя суда.

5) достижение требуемого уровня эффективности системы органов государственной власти в Украине возможно на основе принятой концепции реформирования государственного аппарата. Пределы модернизации должны ограничиваться конституционными основами государственной власти (основами конституционного строя, конститу-



ционными правами и свободами человека и гражданина, общепринятыми правовыми международными стандартами).

### **Список литературы**

1. Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О. Е. Кутафин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. 585 с.
2. Болотина Е.В., Петухов В.Г. Разделение властей: исторический опыт, теория и практика российской государственности. / Е.В. Болотина, В.Г. Петухов. – СПб.: Речь, 2001. 443 с.
3. Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії / В. Шаповал // Право України. 1998. № 5. С. 25.

## **CONSTITUTIONAL MECHANISM FOR STATE POWER IN UKRAINE: EFFICIENCY ENHANCEMENT ISSUES**

**V.A.Shatilo**

Kyiv Taras Shevchenko National University

Issues of efficiency enhancement of the constitutional mechanism for interactions between the branches of state governance in Ukraine are discussed, with highlighting main contradictions between them. The conclusions are made that further development of state governance in Ukraine should not be confined to the purpose of securing its formal legitimacy, but be based on principles that guarantee its democratic nature in keeping with international standards for organizing state and public governance and observing human rights and freedoms as the supreme constitutional value.

**Keywords:** governance mechanism, constitutional mechanism of the governance, branches of the state governance, interactions between branches of the governance.

### *Об авторе:*

ШАТИЛО Владимир Анатольевич - кандидат юридических наук, доцент, научный сотрудник научно-исследовательского сектора «Центр исследований проблем прав человека» юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко (01601, Украина, г. Киев, улица Владимирская, 60); e-mail: vash13@ukr.net.