

Национальная юридическая академия Украины, празднуя свой 75-летний юбилей, представляет собой творческое содружество профессорско-преподавательского состава, научных работников, учебно-вспомогательного и административно-управленческого персонала, студентов и аспирантов. Она является крупным центром правового образования, науки и культуры нашей Отчизны.

М. В. Цвик д-р юрид. наук

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Переживаемый Украиной переходный период предъявляет особо высокие требования к организации государственной власти, что является важным залогом успешного проведения экономических и социальных реформ.

Известно, что уже Декларация о государственном суверенитете Украины от 16 июня 1990 г. закрепила организацию государственной власти на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип и его основные требования содержатся почти во всех проектах Конституции Украины<sup>1</sup>. В текст действующей Конституции и Конституционного договора между Верховным Советом Украины и Президентом Украины об основных началах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины внесен ряд отвечающих его требованиям положений. Среди них — установление границ компетенции законодательной власти; наделение Президента правом вето по отношению к утвержденным парламентом законам и возможности его преодоления Верховным Советом; право парламентского вето на президентские указы; положения, регулирующие деятельность Конституционного суда Украины. В то же время в этих документах пока недостаточно четко отграничена компетенция органов, относящихся к разным ветвям власти, неполно обрисована структура каждой из этих ветвей; в усилении нуждается система сдержек и противовесов между разными ветвями, а также внутри них; непос-

<sup>1</sup>См. проекты Конституции Украины, подготовленные Конституционной комиссией Верховного Совета во всех ее редакциях; проекты, подготовленные институтом государства и права Академии наук Украины, коммунистической партией, христианско-демократической партией, конгрессом украинских националистов; примерный проект Конституции посттоталитарного государства Б. Сигана; авторские проекты И. Тимченко, Н. Назарова, В. Речицкого, Ю. Шаповала и др. Исключениями являются проекты С. Волконского и подготовленный в Канаде проект гетьманской Конституции.

ледовательно решен вопрос об органах местного самоуправления; не выделены в отдельную обособленную группу органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции.

В то же время заключение Конституционного договора, который является проявлением хотя и нетрадиционного и не лучшего, но цивилизованного подхода к решению сложных вопросов государственного строительства, привело к временному дуализму в области конституционного регулирования. На этой основе возникает необходимость систематического толкования обоих действующих конституционно-правовых документов, преодоления противоречивости их отдельных положений.

Так, конституционный договор признает за частью Советов (областными и районными) статус государственных органов, а за другими (городскими, сельскими, поселковыми) — органов самоуправления. В этих условиях осуществление Верховным Советом прямого руководства вертикалью представительных органов на местах, противоречит автономности органов местного самоуправления; способно отвлекать парламент от осуществления его основной функции — законодательной работы и тем самым нарушает принцип разделения властей.

Известно, что основными требованиями разделения властей является обособленность и независимость разграниченных по функциональному признаку отдельных видов государственных органов друг от друга, четкое определение их специальных полномочий и правовых форм деятельности, их взаимовлияние, взаимоуравновешивание, взаимосдерживание и взаимоконтроль.

Разделение властей может быть осуществлено лишь на основе народовластия, т. е. в условиях демократического, основанного на господстве правовых законов, исходящего из приоритетов прав личности государства, которое создается путем делегирования народом через свободные выборы принадлежащей ему власти соответствующим государственным органам. Осуществление делегирования народом власти государству легитимирует ее, обеспечивает соответствие государственной деятельности сложившемуся общественному мнению и ценностным идеалам.

В Украине властные полномочия делегированы народом, Верховному Совету и Президенту, органам его первичного представительства. Последние, выполняя присущую им учредительную функцию, формируют высшие органы для осуществления исполнительной и судебной власти, осуществляют надзорно-контрольные функции. Вытекающий отсюда вывод о принадлежности власти не только народному представительству, а всей системе государственных органов в центре и на местах не оставляет места для идеологии полновластия Советов. Именно поэтому на смену пропагандировавшего

ся в прежние времена принципа соединения законодательства с управлением (5, 6, 8) пришел принцип разделения власти.

Организация каждой из ветвей государственной власти предполагает установление и законодательное закрепление ее четкой структуры, взаимодействие ее структурных элементов, работу на основе имманентно присущих ей принципов. Чрезвычайно важное значение имеет также установление правильного взаимодействия между ветвями власти.

Оценивая государственную практику Украины по этому кругу вопросов, следует отметить наличие как некоторых позитивных результатов, которые достигнуты несмотря на отсутствие соответствующей конституционной базы, так и значительного числа недостатков и нерешенных задач.

Функционирует законодательный орган — Верховный Совет, сформировалась его внутренняя структура, активизировалась основная форма его работы — законодательная деятельность. Принято более 500 законов, что является безусловным вкладом в создание законодательной базы проводимых реформ. В «портфеле» украинского парламента находится еще ряд жизненно важных, особенно для проведения экономической реформы, законопроектов. Принят полноценный регламент. Практика выработала ряд процедур и разных форм парламентской работы. В процессе структурирования Верховный Совет постепенно приближается к существующим в этой области мировым стандартам. Появился опыт контактов противоборствующих политических сил, выработки механизмов разрешения возникающих конфликтов, применения согласительных процедур. Заслуживает внимания позитивные результаты работы согласительной комиссии, созданной в связи с инициированным Президентом Украины проектом закона о власти и местном самоуправлении. Это привело к одобрению соответствующего закона большинством депутатов, а впоследствии — к заключению Конституционного договора между Верховным Советом Украины и Президентом Украины.

Совершенствуется работа по осуществлению основных принципов деятельности Верховного Совета. Как ни странно, их перечень в юридической литературе до сих пор отсутствует. По-нашему мнению, к ним следует отнести следующие принципы: выборность, подотчетность перед избирателями; сочетание депутатской работы на сессиях, в комиссиях и в избирательном округе; обеспечение равноправия депутатов и их объединений; согласование точек зрения разных политических сил на основе стремления к консенсусу; соединение законодательной, учредительной и контрольной работы; решение вопросов установленным законом большинством голосов; учет интересов меньшинства; строгое соблюдение регламента.

Вместе с тем Верховный Совет все еще не преодолел серьезные проявления правового нигилизма, начиная с многократных нарушений регламента и вплоть до неконституционности некоторых из принимаемых законов.

Отступления от принципа разделения властей приводят к появлению новых форм «соединения» законодательной и исполнительной работы. Это имеет место, когда депутатская деятельность сочетается с работой в структурах исполнительной власти. Хотя парламент формировался на профессиональной основе, часть депутатов все еще не прекратила трудовые отношения по прежнему месту работы, в том числе в органах управления, а некоторые после назначения на соответствующие посты не считают необходимым сложить с себя депутатские полномочия.

Фактическое соединение законодательной и исполнительной работы происходит и путем принятия Верховным Советом постановлений, по вопросам, отнесенным законами Украины и мировой практикой к сфере исполнительной деятельности. Ситуация соединения двух властей может явиться и результатом вторжения исполнительной власти в сферу деятельности законодательного органа путем издания нормативных актов, относящихся к ведению последнего. Особо следует сказать о праве Президента Украины принимать Указы по вопросам, касающимся проведению хозяйственной реформы, но не урегулированным в законе. Это право Президента Украины является временным и носит чрезвычайный характер, хотя безусловно оправдано условиями переходного периода. Но его использование не может приводить к внесению каких-либо изменений в действующие законы. В целом же делегирование любых законодательных полномочий исполнительной власти несовместимо с принципом разделения властей и подлежит запрещению.

Одной из важных причин недостатков и упущений в работе законодательной власти является отсутствие должного уровня политической и правовой культуры у многих депутатов. Это, а также нежелание и неумение принимать компромиссные решения, мешало своевременному принятию новой Конституции Украины, как это сделано в других странах СНГ и Восточной Европы.

Мы вынуждены констатировать внутреннюю противоречивость многих принимаемых в Украине законов, а также в ряде случаев их невысокое качество и нестабильность. Усиления требует научное обеспечение законодательного процесса. Специалистам-отраслевикам целесообразно провести «инвентаризацию» имеющихся в отдельных отраслях законодательства внутренних порой достаточно однозвучных противоречий, научно обоснованных положений, а также обобщение соответствующих материалов. Итоги обобщения следует передать субъектам законодательной инициативы для вне-

сения предложений с целью обеспечения внутренней согласованности законодательства. Нельзя признать удачной практику разработки законопроектов теми ведомствами, деятельность которых будет регулироваться будущими законами.

Серьезного улучшения требует планирование законодательной работы. Надо ускорить принятие законов, необходимых для продвижения по пути реформ. Именно с этой целью 23 мая 1995 г. Президент и правительство Украины обратились к Верховному Совету с просьбой ускорить рассмотрение более 80-ти имеющих первоочередное значение законов. Их чрезмерно абстрактные формулировки требуют конкретизации многими ведомственными актами, удельный вес которых в общем массиве нормативных актов все еще чрезвычайно велик. По одному вопросу нередко издаются противоречащие друг другу и быстро сменяющиеся законы. Существенные недостатки имеются в использовании законодательной техники.

Все это приводит к нестабильности не только законов, но и всей системы власти в Украине и требует принятия соответствующих мер. Целесообразно, чтобы все (без исключения) законопроекты проходили тщательную и детальную научную экспертизу с участием как юристов, так и специалистов других отраслей знаний, в связи с чем необходимо существенно преобразовать и расширить экспертные структуры при Верховном Совете.

Более полному учету общественных интересов способствовало бы совершенствование структуры Верховного Совета путем создания в нем второй палаты — Совета территории. Это связано с тем, что в результате структурирования нашего парламента, формирования внутри него партийных фракций и депутатских групп он все более теряет значение органа территориального представительства населения. Фракционные и групповые противоречия раскололи территориальные депутатские группы, и общее интересы отдельных регионов остались без должного представительства и защиты. Эту роль и должна выполнить вторая палата. К тому же она может стать серьезным противовесом палате, представляющей партийные и групповые интересы, что способно подтолкнуть последнюю к осознанию бессцельности непримиримых конфронтации и более интенсивному поиску компромиссов.

Главным противовесом законодательной ветви является возглавляемая Президентом Украины исполнительная власть. В центре и на местах она опирается на профессионально организованный государственный аппарат, повседневно и оперативно осуществляющий на основе действующих законов руководство всеми сферами общественной жизни.

Функции исполнительной власти не сводятся, однако, к простому исполнению законов. Как правильно отмечал еще Н. М. Кор-

кунов, исполнительная власть призвана к исполнению задач государства в целом. «Законодательство для исполнительной власти служит только границей, в пределах которой она действует свободно, руководствуясь соображениями целесообразности» /4, с. 360/.

Именно в организованном решении повседневных возникающих жизненных ситуации состоит смысл работы органов исполнительной власти по осуществлению своей распорядительной функции. Именно исполнительная власть несет основную ответственность и тяжесть в осуществлении реформ. В этой связи большое значение приобретает заключение конституционного договора между Верховным Советом Украины и Президентом Украины, направленного на обеспечение необходимого в условиях переходного периода усиления исполнительной власти при одновременном сохранении баланса сил в процессе ее взаимодействия с властью законодательной.

К сожалению, деятельность исполнительных органов в Украине не всегда является достаточно эффективной. Свидетельство этому — медленные темпы и непоследовательность реформаторской работы. Отсутствие стабильности в этой сфере подтверждается ежегодными отставками Кабинета Министров, частыми изменениями структуры исполнительных органов на местах, обострениями отношений с законодательной властью.

Отсутствует надлежащая урегулированность отношений между разными, порой конкурирующими центрами исполнительной власти — Президентом, Кабинетом Министров, министерствами и ведомствами, местными исполнительными органами. Это потребовало закрепления в Конституционном договоре единой, построенной на иерархической соподчиненности системы органов управления в центре и на местах. Применительно к исполнительному аппарату должно быть обеспечено улучшение его кадрового состава, прекращение разбухания и переход на путь его сокращения, активная борьба с бюрократизмом и коррупцией чиновничества. Применительно к центральной исполнительной власти актуально введение в четкие правовые рамки полномочий администрации Президента, их ограничение от функции Кабинета Министров. В практике по изданию указов Президента надо исключить принятие вступающих в конфликт с действующими законами положений. Обоснованными представляются положения о необходимости осуществления широкомасштабной административной реформы /3/. Совершенствование структуры, форм и принципов деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти должно быть направлено на предотвращение и разрешение возникающих противоречий, недопущение конфронтации.

При разрешении конфликтов между законодательной и испол-

нительной властью не должно быть победителей и побежденных. Победа одной из них в корне подорвала бы сам принцип разделения властей. Нарушение равновесия в пользу законодательной власти чревато резким снижением уровня управляемости обществом. Парламент по самой своей природе построен на сопоставлении и борьбе разных политических направлений. Именно в парламенте «точки зрения разных групп, которые порой имеют серьезные отличия, примиряются таким образом, что результатом является единое решение», (2, с. 426—427). Народное представительство не способно к каждодневному, оперативному, специализированному государственному управлению.

«Победа» законодательной власти породила бы новый вариант слияния законодательства и управления, антиконституционный переход функций главы исполнительной власти к главе парламента. Негативными последствиями была бы чревата и безоговорочная «победа» власти исполнительной. Высвобождение из-под парламентского контроля, а тем более осуществление ею правотворчества в сфере законодательных полномочий неизбежно привело бы к резкому повышению уровня авторитарности государственной власти, опасности возникновения диктаторских тенденций. Альтернативой обоим вариантам является эффективное использование системы сдержек и противовесов, совершенствование механизмов разрешения возникающих конфликтов (12, с. 67—68), на основе взаимных контактов и использования согласительных процедур.

В свете взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти, органами местного самоуправления и администрацией на местах и в целях усиления охраны прав граждан все более ощущается необходимость резкого усиления роли судебной власти. В первую очередь речь идет о Конституционном суде, который только по названию входит в судебную систему, так как призван осуществлять не собственно правосудие, как остальные суды, а контрольно-надзорные функции (7, 9). Именно ему принадлежит роль главного арбитра между законодательной и исполнительной ветвями власти. Отсутствие Конституционного суда как одного из главных элементов системы разделения властей способно привести к параличу всей этой системы. Его существование уменьшает опасность противостояния законодательной и исполнительной власти.

В совершенствовании нуждается и система органов правосудия. Большая работа предстоит по осуществлению новой концепции судебно-правовой реформы. Главный ее ориентир — превращение суда в максимально доступный удобный и демократичный способ защиты прав и законных интересов гражданина и других субъектов права от аппаратного произвола и нарушения законности.

Для постепенной ликвидации правового невежества и нигилиз-

ма надо разработать и реализовать общегосударственную программу по правовому обучению и воспитанию, преодолеть сложившийся в сознании большинства граждан взгляд на суд как чисто карательный орган с вытекающим отсюда нежеланием участвовать в судебных процедурах

В процессе осуществления судебно-правовой реформы надо повысить материальные и правовые гарантии независимости и безопасности судей, обеспечить расширение демократизма в осуществлении правосудия. Направления этой работы разнообразны. Наряду с введением по некоторым категориям дел суда присяжных очень осторожно надо подходить к установлению перечня дел, рассматриваемых судьей единолично. По отдельным категориям дел возможно возвращение к их коллегиальному рассмотрению. Гарантией исправления судебных ошибок может стать создание апелляционных судов. Целесообразно снижение судебных пошлин до размеров, делающих обращение в суд доступным всем гражданам. Надо устранить возможность бесконечных затяжек в осуществлении правосудия в связи с неявкой сторон. Основные положения гражданского судопроизводства следует распространить на арбитражный процесс. В существенном совершенствовании нуждается и практика исполнения правоприменительных актов, а также многое другое. Следует поддержать мнение, что общие суды не приспособлены к защите прав граждан от чиновничьего произвола и поэтому административные жалобы лучше будут рассматривать административные суды» (3). К ведению этих судов следовало бы отнести, как это имеет место в международной практике, и вынесение решений по спорам между органами местного самоуправления и государственной администрацией на местах.

Возможность улучшения в рамках Конституционного договора и действующей Конституции деятельности всех ветвей власти не снижает остроты проблемы завершения конституционного процесса. Только новая Конституция способна обеспечить коренную стабилизацию и повышение эффективности государственного руководства. Степень готовности материалов к ее принятию такова, что, по-нашему мнению, при интенсивной работе и искреннем стремлении к достижению компромисса подготовку ее можно было бы завершить задолго до истечения установленного в Конституционном договоре максимального годовичного срока.

Учитывая существующее ныне в парламенте соотношение политических сил, предпочтительным, на наш взгляд, является путь предварительного одобрения после всенародного обсуждения проекта Конституции Верховным Советом с принятием решения о последующей передаче его на утверждение путем референдума (110). Конституционные референдумы проводились в шести странах бывшего Союза и Восточной Европы — России, Эстонии, Латвии,

Казахстане, Румынии и Албании. Не отражающим специфических условий Украины является опасение, что конституционный референдум сведется к «поддержке лица и органа, представившего проект, одобрению проводимой им политики» (1, с. 97). В отличие от России проект Конституции будет вноситься Конституционной комиссией, состоящей из представителей всех трех ветвей власти, и явится, следовательно, результатом достигнутого между ними компромисса или консенсуса.

Другие опасения связаны со сложностью для рядового гражданина хорошо ориентироваться в положениях Конституции, с возможностью разного его отношения к отдельным ее положениям. (10). Эти опасения то же не основательны. Они снимаются при условии проведения предшествующего референдума всенародного обсуждения проекта Конституции. Это предполагает, на наш взгляд, во-первых, широкое разъяснение его содержания в средствах массовой информации и, во-вторых, возможность каждому высказать свое несогласие с теми или иными положениями Конституции, внести в проект поправки и дополнения. Именно учет или отклонение этих поправок и дополнений в тексте выносимого на референдум проекта Конституции поможет гражданам сознательно определить свое к ней отношение. В целом, вынесение в Украине проекта Конституции на референдум рассчитано на достижение народного одобрения, прежде всего ее общего духа и направленности.

Список литературы: 1. Варламова Н. В. Посттоталитаризм: проблемы теории // Полит. пробл. теории государства и права. ИГПАН РАН, 1993; 2. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Изд. Н. К. Мартынова. СПб., 1908; 3. Кампо В. М. Правова реформа в Україні. Київ, 1995; 4. Коркунов Н. М. Русское государственное право. — СПб., 1908, изд. 7; 5. Ленин В. И. Государство и революция // Полн. собр. соч. — Т. 25; 6. Советы депутатов трудящихся и развитие социалистической демократии. — М.: Наука, 1976.; 7. Тацій В. Я., Грошовий Ю. М. Правові засоби охорони Конституції // Вісник Акад. правових наук України. — № 3. — 1985. 8. Тихомиров Ю. Ленинский принцип единства управления и контроля // Советы народ. депутатов. — 1984. — № 9. 9. Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей // Вісник Акад. правових наук України. — № 1. — 1983. 10. Що ж нам заважає прийняти новий основний закон // Голос України. — 1995. — № 92. — 23 трав. 11. Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедури завершення // Закон і бізнес. — 1995. — № 10. — 8 берез. 12. Юридический конфликт: процедуры разрешения: Ч. III: РАН. — М., 1995.

И. Б. ШАХОВ, канд. юрид. наук

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТЕОРИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Многовековая история становления и развития классического юридического мировоззрения привела его к модернизации нового типа как современного гуманистического юридического мировоззре-