

УДК 321.015(342.3)

Б. А. Барабаш

### КРИТИКА ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

**Постановка проблемы.** Конституция является основным регулятором общественных отношений в стране. Это закон законов. Современная жизнь примечательна тем, что обмен информацией и общественные отношения меняются очень быстро. Поэтому возникает необходимость в корректировке конституционных норм. К тому же Украина расширяет свои связи со странами Европейского Союза, который использует нормы наднационального права.

Все эти обстоятельства побуждают украинских ученых-юристов к поиску оптимальной конституционной конструкции.

**Анализ последних исследований и публикаций.** В написании статьи использовались работы ведущих ученых мира и Украины, в частности Р. Лорча и В. Шаповала. Также был использован материал Договора об ассоциации Украины и Европейского Союза.

**Целью статьи** является оптимизация норм украинской конституции в соответствии с современными тенденциями развития конституционного права в мире.

**Изложение основного материала.** Н. Бонапарт в свое время сказал: «Конституция должна быть короткой и туманной». В одной из этих двух составляющих Украина определенно преуспела – ныне действующая конституция туманна. Ее текст и понятийный аппарат размыты не только значительным количеством внесенных изменений, но и явными несуразностями правового характера. Изменения в конституциях – естественный процесс. В конце концов, нормы права не являются законами природы, и внесение поправок в действующую конституцию, как и само изменение конституции – многолетняя практика цивилизованного мира. Так, например, в конституцию США сразу после ее принятия были внесены первые 10 поправок, получившие название Билль о правах. В конституции некоторых субъектов американской федерации также внесены десятки, а то и сотни изменений (в конституциях Нью-Йорка и Техаса более 200 поправок, Калифорнии и Алабамы – более 400, а конституция Южной Каролины правилась более 450 раз) [1, с. 17]. Во Франции, за годы, прошедшие после Великой французской революции, были приняты примерно 20 конституций, Конституционных хартий и конституционных законов.

Причины «туманности» украинской конституции нам видятся, прежде всего, в характерных особенностях ее разработки. Конституция разрабатывалась не как «закон законов», и даже не как закон, определяющий основы других отраслей права, характерных для определенного периода развития украинского государства, а как закон, закрепляющий интересы определенных групп и лиц в определенный период развития общества. В связи с этим представляется уместным привести точку зрения видного украинского правоведа В. Шаповала: «В общественно-политической жизни Украины после обретения независимости появилась тема консти-

туционной реформы, которая по объективным причинам сохраняет актуальность и сегодня. Аксиомой можно считать то, что конституция – это единый нормативно-правовой акт высшей силы, который регламентирует отдельные стороны общественной жизни, прежде всего связанные с организацией и осуществлением государственной власти, и устанавливает основы государственной власти. Речь идет о конституции государства, а не общества» [2, с. 9].

Необходимость в принятии новой редакции отечественной конституции продиктована и тем, что Украина, в силу объективных причин, стала активной стороной международно-правовых отношений.

Таким образом, актуальность конституционной реформы в Украине становится злободневным фактором и международной стабильности.

27 июня 2014 года Украина подписала экономическую часть Договора об Ассоциации с Европейским Союзом. Подобные договоры предусмотрены нормами международного публичного права, Венскими конвенциями 1968-1969 годов и широко распространены в современном мире. Европейский союз (далее – ЕС) обычно заключает соглашения об ассоциации в обмен на обязательство проведения политических, экономических, торговых или судебных реформ. Как результат, ассоциированное государство может получить беспопылинный доступ к некоторым или всем рынкам ЕС, рынку сельскохозяйственных продуктов и так далее, а также финансовую или техническую помощь. В настоящее время договоры об ассоциации с ЕС действуют с 27 государствами.

Подписывая Договор об ассоциации, Украина тем самым взяла на себя обязательства и по приведению своего национального законодательства в соответствие с нормами и правилами, присущими Европейскому Союзу.

По уровню своего социально-экономического развития западноевропейские государства весьма разнятся. Также, весьма отличны особенности их конституционно-правового развития. Однако, право Совета Европы, имея наднациональный характер, инкорпорируется в национальные правовые системы государств-участников. Нормы этого права – нормы прямого действия и обладают верховенством по отношению к нормам права суверенного государства. Отсюда следует, что Украина при принятии новой редакции конституции, должна быть готова к тому, что будет выстроена новая и несколько непривычная система источников национального конституционного права. Своеобразие складывающегося положения заключается в том, что незыблемый постулат о верховенстве юридической силы основного закона государства будет восприниматься с некоторыми оговорками и сомнениями. Данный статус обусловлен тем, что государства-члены Европейского Союза создали особую, автономную правовую систему. Она не может быть идентифицирована ни с национальным, ни с международным правопорядком. Нормативно-правовые акты, служащие источниками данной правовой системы, создаются путем нормотворческой деятельности институтов Сообщества. Даже учредительные акты Сообщества, в значительной мере напоминающие международные договоры, имеют ряд существенных юридических отличий от последних. Так, например, если обычный международный договор адресован некому суверенному государству, то нормы учредительных актов Сообщества наделяют правами и обязанностями не

только, и не столько государство, сколько непосредственно физические и юридические лица, находящихся под юрисдикцией государств-участников данных соглашений.

Что же касается нормативно-правовых источников европейского права, созданных институтами Сообщества, то специфика их правового режима заключается в том, что нормы данного права являются нормами прямого действия и обладают верховенством по отношению к нормам национального права. Даже если речь идет о конституционно-правовых нормах.

Таким образом, становится очевидным, что общие принципы европейского права – особая юридическая категория, выступающая уже сегодня в качестве ведущего источника права вообще, и конституционного права в частности.

Общеизвестно, что основной идеей, положенной в основу организации власти в европейских странах – есть принцип разделения властей. Способы и формы осуществления власти, а также объем их полномочий широко варьируется в конституциях, и зависит от множества факторов, но, прежде всего, от государственно-территориальной организации. Формирование правительства, т.е. коллегиального органа осуществляющего высшую, исполнительную власть, является одной из основных функций президента и парламента страны в зависимости от формы правления. В Европе президентских республик нет. В парламентских же странах Европы правительства занимают по отношению к парламенту весьма сильные позиции. Достаточно сказать, что, несмотря на то, что правительства несут политическую ответственность перед парламентами, формируются парламентским путем, и обязаны уйти в отставку в случае вынесения им вотума недоверия, тем не менее, правительства таких государств фактически контролируют и направляют деятельность парламентов. Эта закономерность находит свое объяснение в том факте, что правительства парламентских государств формируются и возглавляются представителями правящей партии. Это означает, что парламентское большинство в своем поведении будет руководствоваться партийной дисциплиной. Яркий тому пример, Великобритания. В Великобритании глава государства поручает формирование правительства лидеру парламентского большинства. Выбор главы государства всегда детерминирован партийным составом палаты общин.

В странах же, где у власти находятся коалиционные правительства, парламенты обладают большей долей самостоятельности. Глава государства в них может осуществлять свою конституционную компетенцию только через правительство или по его санкции.

Во Франции Президент Республики выступает в качестве председателя Совета Министров, наряду с Премьер-министром. Назначение на высшие государственные должности и министерские посты подлежат обсуждению в Совете Министров.

В Италии конституцией предусмотрено, что Президент Республики назначает председателя Совета Министров и, по его предложению членов Правительства. Однако буквальное прочтение данной нормы может ввести в заблуждение, т.к. итальянская система оставляет за парламентом важнейшее право – право вынесения вотума доверия правительству. Если бы практика соответствовала букве закона, то состав правительства не зависел бы от исхода выборов.

В ФРГ создана сильная, но контролируемая парламентом, исполнительная власть. Возглавляет ее Канцлер. Процедура избрания Канцлера начинается с предложения Федерального президента Бундестагу избрать главу Правительства. Им обычно становится представитель парламентского большинства. После этого следует официальное назначение на пост Канцлера актом Федерального президента. Формирование правительства и увольнение его членов происходит безо всякого участия Бундестага.

Приведенные выше примеры иллюстрируют разнообразие форм и методов формирования правительств европейских государств. В том числе и «министров-силовиков».

При проведении конституционной реформы в Украине следует учесть опыт этих стран, но иметь в виду и украинское своеобразие. Главным нам представляется следующее – сохранение баланса между полномочиями президента, правительства и парламента. А это возможно лишь при наличии действенной системы сдержек и противовесов.

Европейский опыт парламентской деятельности свидетельствует о том, что существующих механизмов формирования и функционирования парламентских фракций, комитетов и комиссий достаточно для того, чтобы парламентская оппозиция эффективно влияла на законодательный процесс и формирование правительства. Сегодняшняя оппозиция завтра может стать правящей партией. И осознание этого факта становится определяющим.

Немаловажное значение имеет и конституционно определенная организация власти на местах. Проведенная в Украине децентрализация не решила многих задач в области государственного управления в силу того, что законодатель не нашел оптимального баланса между функциями местных и центральных органов власти. Также пробельно была определена и компетенция властей по распределению местных налогов и сборов. Несуразности подобного свойства приводят к многочисленным злоупотреблениям и правовой неопределенности. В связи с этим следует отметить, что местное самоуправление – это управление делами местного значения, осуществляемое выборными органами. Органы местного самоуправления составляют элемент государственной организации власти. Теория местного самоуправления, обосновавшая естественное право общин на самоуправление, исторически отражала опыт городского самоуправления феодальной Европы. В 70-80-х годов 20 столетия в Великобритании, Франции, Федеративной республике Германия (далее – ФРГ) были предприняты радикальные реформы местного самоуправления, отразившие общий курс на модернизацию государственного аппарата. Однако сколь разнообразна Европа, столь разнообразно и местное самоуправление.

Французская республика – унитарное государство. Тем не менее, Франция обладает довольно сложной территориальной структурой. Традиционно она состоит из пяти составных частей: коммуна, кантон, округ, департамент и регион. В 1982 году были радикально пересмотрены положения, касающиеся административного контроля над деятельностью органов самоуправления. Представители Правительства на местах перестали осуществлять функции местных, исполнительных органов власти, и они перешли к выборным представительным собраниям и создаваемым

ими органам. Была значительно расширена сфера компетенции самоуправляющихся коллективов.

ФРГ – федеративное государство, где Верхней палатой высшего законодательного органа Германии, Бундестага, является Бундесрат. Это федеративный орган, посредством которого федеральные земли участвуют в осуществлении законодательной и исполнительной власти Федерации, а также в делах Европейского Союза. Бундесрат не имеет определенного срока полномочий: это постоянный орган, который не может быть распущен никаким другим органом. Его персональный состав меняется в зависимости от результатов выборов в ландтаги земель ФРГ. Полномочия бундесрата обширны: они охватывают сферу законодательства и управления, а также дела Европейского Союза.

Конституция Италии определяет Италию, как единое и неделимое государство. В то же время государство не только признает местные автономии, но и гарантирует им самую широкую децентрализацию. В стране наблюдается полемика по вопросу о федерализации страны. И в случае принятия закона «О федеративном устройстве Италии» итальянское государство превратится в федерацию. В настоящее время Италия разделена на 20 областей. Область, по ныне действующей конституции, является автономным образованием с собственной властью и системой функций. В конституции определен перечень вопросов, по которым область вправе принимать собственные законы, при условии, что такие законы не противоречат национальным интересам и интересам других областей. В круг предметов ведения области входит широкий спектр функций от организации властных ведомств до вопросов охоты и организации ремесел. Области пользуются финансовой самостоятельностью. В их распоряжение поступают местные налоги и доля от государственных налогов, определяемая в зависимости от местных потребностей. Структура областного управления определена статьей 121 Конституции Италии. В состав органов управления входят областной совет, джунта (правительство) и ее председатель. Совет обладает правом законодательной инициативы и может вносить законодательные предложения в палаты Парламента. В провинциях и коммунах органами местного самоуправления являются выборные советы, джунты, главы джунты и выборные мэры.

**Выводы.** Таким образом, децентрализация власти в Украине нуждается в европейском опыте организации власти на местах. Как следует из приведенных примеров, продуманная система взаимоотношений органов местного самоуправления и центра в европейских государствах, является залогом их процветания. Многие проблемы современной Украины могли быть давно разрешены, если бы государство уделяло надлежащее внимание развитию местного самоуправления. Этого не происходило. Как не происходило и в других сферах. В очередной раз эта тема была затронута в инаугурационной речи V президента Украины П. Порошенко. Насколько эти планы будут осуществлены в действительности, покажет время. Но актуальность данной проблематики не вызывает сомнений, ибо Украина – это граница двух цивилизаций. Н. Бонапарт говорил: «География – это приговор». Но оптимально разработанная конституция и мудрая политика в сфере разделения властей могут стать актом помилования.

### **Литература:**

1. Robert S. Lorch State and local politics. Prentice-Hall, 1992. p. 17.
2. Сучасний конституціоналізм : досвід нових демократій. *Матеріали I засідання Україно-Польського Клубу Конституціоналістів*. Київ-Львів : Юриспруденція, 2008. С. 9.

### **Аннотация**

**Барабаш Б. А. Критика принципа разделения власти на примере Конституции Украины. – Статья.**

В статье критически рассмотрена роль и значение конституции Украины, ее сильные и слабые стороны. Делается попытка определить основные параметры конституционно-правового регулирования системы разделения власти на многих примерах конституций разных стран.

*Ключевые слова:* принцип разделения властей, конституция, европейское право, организация власти.

### **Анотація**

**Барабаш Б. А. Критика принципу розділення влади на прикладі Конституції України. – Стаття.**

У статті критично розглянуто роль та значення конституції України, її сильні та слабкі сторони. Робиться спроба визначити основні параметри конституційно-правового регулювання системи розділення влади на багатьох прикладах конституцій різних країн.

*Ключові слова:* принцип розділення влади, конституція, європейське право, організація влади.

### **Summary**

**Barabash B. A. Criticism of the principle of separation of powers on the example of the Constitution of Ukraine. – Article.**

The work critically interprets the role and importance of the constitution of Ukraine, its strengths and weaknesses. Using the example of constitutions of different countries, the author tries to determine the main parameters of the constitutional legal regulation of the system of separation of powers.

*Key words:* principle of separation of powers, constitution, European law, organization of power.