

В. О. Чукаєва

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права
та державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ЗМІНИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

У статті розглядаються особливості процесу реформування публічної влади за конституційним принципом – поділ державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу, судову. Для імплементації демократичних європейських стандартів в Україні проводиться глибока конституційна реформа, яка наново розпочалась у 2014 року та триває донині, і як ніколи раніше перебуває на стадії найбільшого піднесення. Це обумовлено необхідністю формування ефективного механізму правового регулювання суспільних відносин, яке відбувається через спробу встановлення чітких компетенцій і правового статусу трьох гілок влади через зміну національного законодавства з приводу основних інституцій публічної влади. Визначені результати реформи на рівні реалізації існування системи стримування і протидії трьох гілок влади державної влади.

Проаналізована сучасна система конституційного законодавства, яка стала фундаментом формування системи стримування та протидії трьох гілок державної влади.

Також, розглянута основна проблема проведення конституційної реформи – розбалансування діяльності трьох гілок влади, яка й до цього часу не знайшла логічного розв'язання в проведенні комплексної конституційної реформи з удосконалення змішаної форми правління. Визначені основні причини результатів конституційних ініціатив, які вносять суттєвий дисбаланс у систему державного правління. Досі залишається посилення президентської влади та його контроль над парламентом через домінуючу політичну силу яку він очолює. Це стало можливим при закріпленні пропорційної системи формування парламенту.

Охарактеризовані основні спроби у формуванні збалансованої системи трьох гілок державної влади – законодавчій, виконавчій, судовій гілках влади, через прийняття основних конституційних законів про Конституційний Суд, судової гілки влади, зміни правового статусу народних депутатів. Визначені особливості публічної влади після проведення основних положень конституційної реформи в Україні на сучасному етапі та результати спроби їх втілення публічної влади.

Визначені також основні проблеми з приводу практики правового регулювання організації проведення конституційної реформи на сучасному етапі – як спроба побудування практичного механізму балансу публічної влади та її ефективності.

На сьогоднішній у науці конституційного права мало, що досліджено з приводу нормативно-правового досвіду національного законодавства України побудови стабільної системи публічної влади в рамках правової доктрини – «євроінтеграційного режиму»: його визначення, особливості юридичного закріплення. Сам конституційний принцип – «поділ державної влади на три гілки» в Україні має ряд особливостей, основний з яких – наявність Конституції з демократичними стандартами розвитку суспільства, які діють частково, або зовсім є декларативними і не забезпечуються публічною владою, а також наявність українського політичного менталітету організації роботи публічної влади в загалі.

Ключові слова: публічна влада, система «стримування та протидії», правова система, конституційна реформа, правовий статус, повноваження, президент та система трьох гілок влади, імплементація європейського права, конституційне законодавство.

Постановка проблеми. З утворенням на політичній карті нової держави – Україна у 1991 році виникла необхідність побудування нової ефективної системи публічної системи, яка б стала основою формування громадянського суспільства з механізмом практичної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Правова доктрина формування нової демократичної системи публічної влади була визначена у «Декларації про державний суверенітет України» [1]. В цьому документі вперше була визначена основа формування цієї системи – наявності три гілки державної влади – законодавча, виконавча та судова, що необхідно для побудування демократичного механізму стримування та протигаг і протидії узурпації державної влади суб'єктами публічної влади. Сама теорія, як «основного принципу функціонування демократії» у системі публічної влади стала проблемою побудови на практиці ефективної моделі форми правління України. Ця проблема і досі залишається актуальною і не виконаною до кінця у правовому регулюванні забезпечення правового статусу всіх суб'єктів публічної влади. Кризовий стан функціонування публічної влади продовжується, хоча політична еліта робить спроби її вирішити проводячи перманентно конституційні реформи для забезпечення ефективності організації роботи інституцій державної влади. У дослідженні зробимо спробу проаналізувати досягнення та недоліки нормативно-правового забезпечення ефективного функціонування публічної влади України на сучасному етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що проблема побудування ефективної системи публічної влади постійно обговорювалась вченими конституціоналістами у реальних умовах спроби політичної еліти провести в країні конституційні реформи для вирішення глибоких кризових ситуацій при функціонуванні державної влади. Так, після прийняття нової Конституції України у 1996 р. [2] у науковому просторі юриспруденції з'явилися монографії, статті таких ведучих науковців-конституціоналістів як В.М. Шаповалова, В.Ф.Погорілко, Ю.С. Шемшученко [3] – де визначались проблеми функціонування нової форми правління України як президентсько-парламентської. Було прийнято безліч нових конституційних законів і з територіального устрою України, місцевого самоврядування, системи виборів та референдумів, правового статусу центральних та місцевих органів влади але кризова

ситуація організації роботи інституцій публічної влади поширювалась та посилювалась, що привело до проведення слідувочої конституційної реформи у 2004 р. – Україна стає парламентсько-президентською республікою. Знову ж такі науковці вказують, що основні проблеми ефективності дії системи трьох гілок влади не вирішені, достатньо прослідити такі публікації як Н.П.Бортник, М.П.Гурковського, М.В.Коваліва [4]. Система стримування та протигаг трьох гілок державної так і не працює. Після продовження нових спроб проведення конституційних реформ у 2010, 2014 роках вчені конституціоналісти визначають як і раніше, що проблеми і причини поглиблення негативної ситуації в системі функціонування публічної системи на сучасному етапі залишаються ті самі [5]. Тобто проблема побудови ефективної системи публічної влади існує і досі, і потрібно їх визначати та надавати практичні дійові рекомендації їх вирішення, враховуючи стан соціально-економічного, політичного розвитку країни.

Мета статті – проаналізувати особливості проведення конституційної реформи після 2014 року і визначити зміни стану практичного нормативно-правового забезпечення дії принципу поділу державної влади на три гілки влади у механізмі функціонування системи публічної влади України.

Виклад основного матеріалу. Потрібно зазначити, що зміна змісту Конституції та конституційних законів повинно бути в рамках врахування реального стану та особливостей розвитку державності України при наявності внутрішнього та зовнішнього суверенітету, реальних гарантій забезпечення виконання конституційно-правових норм. Також потрібно враховувати особливості розвитку правової системи в цілому: рівень правової культури і свідомості суспільства, судову практику, організацію правового регулювання діяльності державного апарату, джерела права, наявності в історії державотворення України радянського періоду та його наслідки, формування національної системи права. Зараз у вітчизняній юриспруденції панує думка, що правова система України тяжіє до романо-германської правової системи, але практика забезпечення режиму законності надає факти панування в системі правового регулювання суспільних відносин ні закону, як це характеризує романо-германську правову систему, а миттєві рішення правлячої еліти на рівні підзаконних, одноманітних нормативно-правових актів за принципом політич-

ної доцільності, що показує характерну рису наявності пострадянської правової системи на сучасному етапі в Україні [6]. Де вирішуються конфліктні ситуації в суспільстві не законами, а адміністративними вказівками зверху, які дуже часто за змістом суперечать нормами Конституції України.

На сучасному етапі, якість Конституції України за її логістикою та змістом знизилась із-за тих змін, які дуже активно, поспішно вносились в умовах загострення політичного протистояння, зміни правової доктрини (європейські стандарти права у національне законодавство) та вектору розвитку зовнішнього суверенітету (входження держави у склад Євросоюзу). Тому в цій ситуації виникає питання – підтримувати стабільність функціонування Конституції, або все ж таки вона повинна відповідати реаліям стану суспільства та держави?

Як показує практика реалізації Конституції з 1996 року вона показала ряд недоліків організації роботи публічної влади за новими демократичними принципами (особливо того принципу, що торкається поділу державної влади на три гілки). Існує розбалансування системи трьох гілок державної влади, тобто системи стримувань і противаг, що є основним принципом існування демократичного ладу держави.

Які причини існування такого розбалансування у системі публічної влади:

1) формування Кабінету Міністрів України двома суб'єктами державної влади – Президентом України та парламентом, що впливає на єдність організації роботи уряду та керівництвом з боку Прем'єр міністра;

2) відсутність розмежування повноважень Президента України та Прем'єр Міністра керівництвом Уряду та виконавчою владою в цілому;

3) відсутність розмежування повноважень Президента у процесах організації роботи функціонування законодавчої та судової гілки влад;

4) існування партійного квотування при формуванні центральних органів влади;

5) правовий статус місцевих органів виконавчої влади й досі чітко не виписано, тому що існує у системі тріади головних суб'єктів публічної влади – Президент - Прем'єр Міністр - місцеві органи самоврядування.

Все це є причинами існування постійних державно-правових конфліктів та неефективності дії механізму трьох гілок влади. Більш того, основною особливістю нашої Конституції є існування парламентсько-президентської форми правління, яка дуже залежить від політичної

ситуації в країні, тому що її формування проходить через президентські та парламентські вибори. Стабільність такої системи залежить від досвіду «консенсусної демократії», яка в Україні тільки формується. Причому практики коаліційних угод у нас дуже непрофесійна, а практики конфліктної політичної ситуації достатньо.

Недостатність правового забезпечення організації роботи публічної влади, на наш погляд перш за все існує у проблемі неможливості реалізації норм Конституції, тому що саме вона формує фундамент системи та механізму функціонування публічної влади. Чому так відбувається:

1) відсутність належних гарантій, які б забезпечили виконання конституційно-правових норм, тому що всі проголошені соціальні стандарти не відповідають реальним можливостям їх забезпечення державою, і тому ці норми просто є декларативні;

2) чіткий розподіл компетенції між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відсутній. Існування системи делегованих повноважень забезпечила відсутність практичної юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, що вплинуло на ефективність роботи державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Є невідповідність закону «Про місцеве самоврядування»[7] вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування[8];

3) реалізація політичних конституційних права громадян України на участь в управлінні державними і суспільними справами повністю не забезпечується із-за відсутності необхідної законодавчої бази. Так, наприклад, є необхідність прийняття законодавства про місцеві референдуми, прийняття закону «Про порядок проведення мирних зібрань, ходів, демонстрацій»;

4) Конституція надає право депутату голосувати відповідно до власної думки вирішення тієї чи іншої державної проблеми. І за такі дії депутат не несе жодної юридичної відповідальності, у тому числі й конституційно-правової, що впливає на якість змісту та наслідків прийняття законів;

5) відсутня практична конституційна відповідальність Президента України (хоча є вже новий закон про імпічмент «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» № 39-IX, ухвалений Верховною Радою 10 вересня 2019 р., але в процесуаль-

ному плані провести цю дію в реалії – неможливо). Тобто система конституційно-правової відповідальності тих або інших основних суб'єктів публічної влади виписана в конституції дуже слабо, або зовсім не зазначена. Потрібен окремий конституційний закон про конституційно-правову відповідальність, процедуру конституційно-правової відповідальності;

6) відсутність професійної, незалежної стійкої судової гілки влади, хоча і були спроби на законодавчому рівні забезпечити наявність професіоналізму та якості цієї системи[9]. Як визначають, ведучі вчені конституціоналісти – реформа судової влади з 2014 року на сьогодні є самим невдалим елементом у комплексі загальної сучасної конституційної реформи. Прийняття нового закону про судоустрій [9], про Вищу раду правосуддя[10] відійти від адміністративної і політичної залежності Президента, парламенту та уряду не вдалось, суди перезавантажені та заполітизовані;

7) існує велика завантаженість Конституційного Суду, що впливає на ефективність судового контролю виконання норм Основного Закону України, більш того, при цьому є наявність заполітизованості справ, які розглядає Конституційний Суд, тому він більше сприймається громадянами ні як орган захисту їх прав і свобод, а як ще один державний орган політичних баталій суб'єктів центральних органів. Хоча з прийняттям нового закону «Про Конституційний Суд України» були введено інститут конституційної скарги [11].

Для збалансування ефективної діяльності трьох гілок влади потрібно визначити чітку систему державно-владних повноважень при організації комплексної роботи трьох важливих інституцій публічної влади: Парламент-Президент-Уряд. З практики правового регулювання сьогодні в цьому трикутнику в більшості ключова роль належить Президенту, хоча в Конституції зафіксована парламентсько-президентська форма правління. На практиці, відбувається президентська форма правління. При вирішенні гостро-кризових ситуацій у системі трьох гілок влади ключову роль завжди відіграють Укази Президента, а не Конституція, Закони, Постанови Верховної Ради України. Тому дуже часто, в теорії конституційного права вчені-юристи нашу сучасну форму держави відносять до сегментарної. Для якої характерна сильна влада Президента при закріпленні будь-якої змішаної форми правління, централізація державної влади та командно-адміністративний

режим. Для вирішення балансу дії Президента в системі трьох гілок влади потрібно прийняти Закон України «Про Президента», якій зараз відсутній і правовий статус Президента виписано тільки у Конституції, що недостатньо для встановлення збалансованого, ефективного механізму публічної влади.

Потрібно також враховувати, що проведення конституційної реформи зараз дуже ускладнена такими явищами у суспільстві, як низький рівень правосвідомості населення та слабкість інститутів громадянського суспільства, відсутність усталених демократичних традицій, корумпованість і неефективність влади, бюрократизм апарату як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Більш того, існує дуже складна соціально-економічна ситуація в країні, що позбавляє необхідної матеріально-фінансової основи для реалізації багатьох положень Конституції та всього конституційного законодавства, що є основою правового регулювання публічної влади.

Для побудови ефективної публічної влади на основі збалансованої системи трьох гілок влади дуже гостро існує проблема наявності високо класифікованих кадрів. Однією із вихідних засад формування корпусу депутатів та державних службовців повинна бути наявність професійної освіти. На наш погляд – це спеціалісти у галузі юриспруденції, економіки, політології, соціології. При цьому доречно скористатись практикою європейських країн. Так, в кожній країні існує вищий навчальний заклад, який має у своєму складі відомі наукові школи в галузі державного управління та давні традиції фундаментальної належної фахової підготовки. Більш того, право готувати державних управлінців надано навчальній установі через визначення його у списку науково-навчальних закладів у законі «Про державну службу». При реалізації права на участь громадянина у державному управлінні у європейських країнах обов'язково ще враховується його досвід роботи на керівних посадах у системі національного господарства. У цьому контексті серед заходів професіоналізації законотворців та інших вищих посадовців у системі виконавчої та судової гілки влади повинно бути використання науково-педагогічного потенціалу провідних вузів України, які здатні на високому фаховому рівні готувати майбутніх державних службовців, підвищувати кваліфікацію осіб, які претендують на ту чи іншу державну посаду. Створити ефективний контроль та перевірки професіоналізму

кадрів державної служби, служби органів місцевого самоврядування, визначити вимоги до посадовців вищого ешелону публічної влади.

Повертаючись до проблеми проведення конституційної реформи, яка проходить у формі внесення змін до тексту Конституції, конституційних законів, створення нових законів потрібно зазначити те, що такі зміну у нас відбуваються, коли до влади приходить нова політична сила, і в основному вона починає свою дію зі зміни тексту конституції під свої інтереси. Для стабільності дії Конституції та її незалежності від різних корупційних примхів політичної еліти потрібно внести у процедуру зміни норм Конституції участь основного суб'єкта конституційних відносин – народ України. Який є основним джерелом формування державної влади і як зазначено у 5 ст. Конституції України: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Тому процедура зміни норм Конституції повинна проходити через проведення всеукраїнського референдуму. Це надасть Конституції стабільність, якість змісту і вона не буде засобом використання у політичних протистояннях центральних суб'єктів публічної влади, змогу створити збалансовану систему трьох гілок влади яка є основою існування ефективного державного апарату який практично забезпечує державний суверенітет країни.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, визначені проблеми побудови дієвого механізму трьох гілок влади через внесення змін до тексту самої Конституції України не в змозі надати ефективного результату. Потрібно створити спеціальну комісію для формування нового тексту Конституції держави, враховуючи нові виклики та події у системі розвитку сучасного суспільства. Кодифікація конституційного законодавства тут вже буде не доречним

Після 1996 року Конституція України зазнала дев'ять глобальних змін з постійними поправками за статтями розділів інститутів державної влади, що призвело до протиріч у самому тексті Основного Закону та з конституційним законодавством, що стало основною причиною

неможливості побудування ефективного механізму публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Декларація «Про державний суверенітет» від 16 липня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Див.: Шаповалов В.М. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні. *Право України*. 1997. №1. С.30-34; Погорілко В.Ф. основи конституційного ладу України. К.: Ін Юре, 1997. 39 с.; Сучасний унітаризм: доктрина і практика: монографія/ відп.ред. Ю.С. Шемшученко. К.: Вид-во «Юридична думка», 2021. 516 с.
4. Див.: Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару (23 серпня 2017 р.) /упор. М.В.Ковалів. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 317 с.
5. Див.: Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. К.: Юридична фірма «Салком», Юрінком Інтер, 2015. 560 с.; Шаповал В. Конституція України: аж двадцять років, або лише 20 років?! *Право України*. 2016. №6. С. 9-18; Батанова Н.М. Функції конституційно-правової відповідальності: проблеми концептуалізації. *Часопис Київського університету права*. 2020. №1. С.100-104.
6. Чукаєва В.О. До проблеми типології правової системи сучасної України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. Вип.4. С.20-24.
7. Про місцеве самоврядування України. Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Ратифіковано 15 липня 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
9. Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 2 червня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
10. Про Вищу раду правосуддя. Закон України від 21 грудня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>
11. Про Конституційний Суд України. Закон України від 13 липня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

Chukaeva V. O. Changes in the system of public authority in Ukraine at the present stage and regulatory and legal support for its efficiency

The article examines the peculiarities of the process of reforming public authorities based on the constitutional principle of the division of state power into three branches: legislative, executive and judicial. In order to implement democratic European standards, Ukraine is undergoing a profound

constitutional reform, which began anew in 2014 and continues to this day, and is at the stage of its greatest growth as never before. This is due to the need to create an effective mechanism for legal regulation of social relations, which is being done through an attempt to establish clear competences and legal status of the three branches of government by changing national legislation on the main institutions of public power. The author identifies the main reasons for the main changes in the competences and legal status of central bodies and public officials.

The author analyses the current system of constitutional legislation, which has become the basis for the formation of a system of checks and balances of the three branches of state power.

The author also considers the main problem of constitutional reform - the imbalance of the three branches of government, which has not yet found a logical solution in the implementation of a comprehensive constitutional reform to improve the mixed form of government. The author identifies the main reasons for the results of constitutional initiatives that introduce a significant imbalance in the system of state governance. The strengthening of presidential power and its control over the parliament through the dominant political force he leads still remains. This became possible when the proportional representation system of the parliament was established.

The author describes the main attempts to form a balanced system of the three branches of state power - legislative, executive and judicial branches of power - through the adoption of the basic constitutional laws on the Constitutional Court, the judiciary, and changes in the legal status of MPs. The author identifies the peculiarities of public power after the implementation of the main provisions of the constitutional reform in Ukraine at the present stage and the results of the attempts of public power to implement them.

The author also identifies the main problems with regard to the practice of legal regulation of the organization of constitutional reform at the present stage - as an attempt to build a practical mechanism for the balance of public power and its efficiency.

To date, the science of constitutional law has not studied much about the regulatory and legal experience of the national legislation of Ukraine in building a stable system of public power within the framework of the legal doctrine of the 'European integration regime': its definition, peculiarities of legal consolidation. The constitutional principle of 'separation of state power into three branches' in Ukraine has a number of peculiarities, the main of which is the existence of the Constitution with democratic standards of society development, which are partially or completely declarative and are not enforced by the public authorities, as well as the existence of the Ukrainian political mentality of organizing the work of public authorities in general.

Key words: public authority, system of «checks and balances», legal system, constitutional reform, legal status, powers, president and the system of three branches of government, implementation of European law, constitutional legislation.