

С.В.Толстов

Разделение власти между разными уровнями управления

Июнь 2008 г.

Критерий:

Разделение власти между разными уровнями управления обеспечивает эффективность, ответственность и подконтрольность правительства гражданам

Содержание:

1. Методология, критерии оценки и мотивационные факторы
2. Основные проявления и причины противоречий и дисбалансов, препятствующих укреплению демократических принципов формирования системы власти
 - 2.1. Особенности политического режима, существовавшего до 2005 г.
 - 2.2. Особенности коалиционного формирования структур исполнительной власти
 - 2.3. Природа основных противоречий в системе власти
3. Региональное и местное самоуправление
4. Заключительные комментарии в выводы

1. Методология, критерии оценки и мотивационные факторы

Развитие демократической системы государственного управления в Украине имеет относительно недолгую традицию. Важным элементом развития системы государственного управления стало формирование конституционной системы органов власти. Едва ли не основным элементом в плане формирования эффективной системы государственных институтов является определение принципов разделения функций и полномочий между органами власти и отработка эффективной модели их взаимодействия.

В этом отношении определяющую роль имеют три специфических момента:

- определение **основных конституционных принципов организации власти**;
- определение **специфических элементов распределения полномочий**, которые в наибольшей мере отражают специфику государственно-политического устройства Украины и особенности организации общества;
- формирование и реализация наиболее **оптимальной функциональной модели взаимодействия структур власти** различных уровней для обеспечения условий для максимально более эффективной работы системы государственного управления в целом;
- обеспечение открытости и достоверности информации о работе государственного аппарата и содержании принимаемых решений.

В смысле развития и коррекции системы государственного управления автор в целом придерживается концепции позитивного функционализма (Т.Парсонз и др.). Конфликты между властными структурами рассматриваются с точки зрения соотношения потребностей общества и эффективности органов управления. Данный подход объясняется тем, что, с одной стороны – Украина относится к «новым независимым государствам», и традиция формирования государственных институтов в стране еще не получила существенного закрепления в форме традиции, прецедентов, долгое время применявшихся процедур и т. п.

С другой стороны – в Украине уже сложилась определенная структура общества, которое по своей природе является многосоставным, поликонфессиональным, достаточно сложным и пестрым в социокультурном отношении. Соответственно, развитие демократических институтов должно предполагать их адаптацию к реальным характеристикам и условиям страны и общества.

Следовательно, развитие системы государственных институтов должно учитывать как возможности достаточно быстрых изменений в плане коррекции распределения полномочий структур власти, так и сложившуюся социальную композицию, которая обуславливает значительную региональную специфику и социокультурную неоднородность.

Вторая важная методологическая предпосылка состоит в важности сочетания принципов демократии и правового государства, поскольку без обеспечения стабильности демократических институтов и правовых основ демократического развития, они не могут считаться устойчивыми и необратимыми.

Предложенные критерии оценки эффективности работы органов власти Украины предусматривают формирование принципов институциональной ответственности и подконтрольности правительства (органов управления) гражданам.

Соответственно, с этой точки зрения предполагается оценить:

- а) достаточность уровня полномочий центральных, региональных и местных органов власти для выполнения своих обязанностей
- б) достаточность уровня финансового обеспечения центральных, региональных и местных органов власти для выполнения своих обязанностей в соответствии с поставленными целями.

Распределение властных полномочий регулируется конституционными положениями. В свою очередь их эффективность и степень выполнения определяются соответствием положений Конституции условиям страны, а также задачами, стоящими перед обществом, политическими традициями, готовностью основных политических партий и движений руководствоваться конституционными нормами в своей деятельности, включая разрешение политических противоречий и конфликтов в системе власти.

В этом контексте с нашей точки зрения представляется уместным обосновать несколько критериальных положений, которые используются при анализе ситуации, учитываются при оценке тенденций и формировании концептуальных выводов:

1. С точки зрения географической композиции и социальной структуры, для Украины в наибольшей мере более подходит парламентская (или, возможно, парламентско-президентская форма правления), которая отражает необходимость формирования коалиции различных партий в парламенте как основы для формирования правительства.

Преимущества каждой из этих моделей зависят от возможности более точного разграничения уровней компетенции и ответственности органов власти, которые ставятся в условия вынужденной корреляции своих подходов и поиска компромисса в целях адекватного выполнения своих властных функций.

2. Существенным атрибутом парламентской или парламентско-президентской формы правления является объективная возможность закрепления за органами власти соответствующей политической ответственности, которая должна регулироваться с помощью регулярно проводимых свободных и честных выборов на партийной основе. В этом смысле народное волеизъявление посредством выборов являются источником формирования органов власти и гарантией их демократической природы.

С другой стороны, в отличие от парламентской или парламентско-президентской формы правления, президентско-парламентская республика (по Конституции Украины в редакции 1996 г.) не обозначала прямой связи между компетенцией органов власти и их политической ответственностью. В Конституции 1996 г. президент Украины был наделен определенными атрибутами «верховой власти», но прямой ответственности за результаты своего правления не нес. Правительство, именуемое «высшим органом исполнительной власти», формировалось при прямом участии президента [1], который мог отменять постановления и регулирующие акты правительства, назначать и увольнять премьер-министра и членов Кабинета Министров.

3. Демократическая модель функционирования системы власти предполагает максимально полный учет особенностей социальной структуры общества, интересов его основных групп и региональных особенностей страны. В условиях доминирования в обществе двух основных социокультурных групп и трех основных политических традиций (в виде относительно стабильных форм политической идеологии), на практике президент может быть выразителем лишь одного из перечисленных сегментов, что неизбежно обеспечивает перевес в пользу одной из основных социокультурных групп. В этих условиях политика власти приобретает характер целенаправленной дискриминации в отношении части общества, что объективно является нарушением демократических стандартов и стереотипов.

4. Специфика условий Украины делает весьма сложным обеспечение гармонического сочетания стандартов демократии с критериями правового государства. С одной стороны, сдвиг в пользу партий и групп, обеспечивших свой приход к власти в результате «оранжевой революции» 2004 г. рассматривался как предпосылка достаточно динамичного сдвига власти в сторону стандартов демократии и ускоренных внутренних изменений. С другой стороны, неготовность новых властных групп к адекватной постановке и решению стоящих перед обществом задач привела к подмене реализации позитивной программы преобразований определенной псевдореволюционной риторикой. В результате, после 2005 г. наблюдался все более усиливавшийся разрыв между политической практикой властных группировок и стандартами правового государства, без которого стабильное функционирование структур и органов власти представляется не реальным.

5. Обеспечение честных выборов и прозрачности избирательных процедур является одним из важнейших критериев демократического характера власти. Эта цель предполагает максимально полное исключение возможностей для фальсификации результатов голосования и всевозможных подтасовок.

6. Прочный статус власти определяется ее авторитетом и уважением к институтам власти со стороны общества. Основной предпосылкой стабильности власти является обеспечение соблюдения условий и процедур, определяющих полномочия органов власти. Правовые рамки и механизмы обеспечивают согласие основных политических групп выполнять установленные нормы и правила взаимодействия. И наоборот, нежелание политических субъектов признавать установленные Конституцией и законодательством ограничения и нормы являются прямой предпосылкой доминирования «псевдореволюционной практики» и перехода борьбы за власть в хронические формы. В этом случае политический процесс получает развитие, не имеющее ничего общего ни с демократией, ни с правовым государством. Логическим следствием продолжения борьбы за власть без правил и ограничений становятся всевозможные социал-популистские эксперименты, ведущие к размыванию демократических основ политического строя. Логическим завершением такой практики может стать либо установление псевдо-левой национал-

популистской диктатуры, либо установление правого диктаторского или военно-полицейского режима, который будет основываться на определенных формах подавления и дискриминации по национально-культурным признакам.

7. Отдельный блок проблем распределения властных полномочий представляет распределение власти и полномочий между определенными территориальными и региональными уровнями компетенции. Этот блок предполагает постановку и определенную форму решения проблем регионализма (территориального разграничения властных полномочий) и установления баланса между структурами власти на центральном уровне и органами местного самоуправления / регионального представительства.

2. Основные проявления и причины противоречий и дисбалансов, препятствующих укреплению демократических принципов формирования системы власти

Оценка ситуации и обзор основных событий в течение 2004 - 2008 гг. позволяет сделать вывод, что основным фактором, дестабилизировавшим возможности относительно гармоничного функционирования властных институтов, являлась постоянная борьба за власть и распределение сфер влияния между основными группами политической элиты, в той или иной мере связанных с основными политическими партиями и группами влияния.

С точки зрения политической системы, напряженность между основными политическими партиями, конкурирующими за исполнительную власть, может быть обусловлена различием политических и идеологических подходов, которые обуславливают альтернативность политического курса. Тем не менее, в условиях Украины после 2004 г. наблюдалось проявление комплекса факторов и противоречий, которые не укладываются в традиционные представления о политико-идеологических различиях конкурирующих вариантов и моделей экономической и социальной политики.

Следует отметить, что конфликтная форма взаимоотношений структур власти по линии президент – правительство – председатель парламента достаточно последовательно прослеживалась при правительстве В.Януковича (август 2006 г. - декабрь 2007 г.), сформированного коалицией с участием Партии регионов, Социалистической партии Украины и Коммунистической партии Украины. Однако эти замечания также в полной мере характеризуют взаимоотношения между президентом и правительством во время пребывания при власти «оранжевой» правительственной коалиции 2005 г., сформированной блоком «Наша Украина», Блоком Юлии Тимошенко и Социалистической партией Украины, и «коалиции демократических сил», сформированной БЮТ и блоком «Наша Украина - Народная самооборона» в ноябре - декабре 2007 г.

Можно высказать предположение, что если напряженные отношения между основными институтами власти прослеживаются как в условиях правления идеологически разнородных политических группировок, так и в условиях формирования власти формально идеологически однородными политическими субъектами, основной источник конфликта внутри власти объясняется не только и не столько различиями политических интересов и различной трактовки предлагаемых политических решений.

Объяснение причин конфликтов и властных дисбалансов следует искать в первую очередь в политической плоскости, что требует более детального анализа природы политических и экономических конфликтов в системе органов власти после 2004 г.

2.1. Особенности политического режима, существовавшего до 2005 г.

Существенной особенностью организации власти в Украине в годы второго президентского срока Л.Кучмы (1999 - 2004 гг.) было сосредоточение формальных и неформальных рычагов принятия решений в руках президента и его аппарата. До 1999 г. президент применял тактику «ротации» представителей политической элиты в рамках правительства Украины. Такая тактика позволяла регулировать доступ тех или иных политиков к рычагам принятия политических и экономических решений. С точки зрения демократических стандартов, эту практику трудно назвать демократической, поскольку она не соответствовала стандартам и принципам политически ответственного правительства. Тем не менее, правительственные назначения были достаточно понятными для экономических кругов, поскольку взгляды и подходы тех или иных управленцев были в основном известны. Мотивацией такого подхода было стремление уравновесить влияние отдельных промышленно-финансовых группировок на форсирование правительственной политики и не допустить доминирования отдельных «олигархических» групп, особенно после отставки правительства П.Лазаренко и его ареста правоохранительными органами США. С другой стороны, тактика ротации правительств и «ручного» изменения их состава позволяла президенту и его окружению препятствовать росту популярности председателя правительства и членов кабинета, что снижало возможность выдвижения потенциальных претендентов на президентский пост со стороны провластных групп.

Эта тактика была достаточно эффективной в краткосрочной перспективе (в рамках сосредоточения у президента властных полномочий и средств контроля за деятельностью правительства до истечения срока полномочий Л.Кучмы), однако не способствовала выдвижению претендентов на президентский пост от различных групп, имевших доступ к власти накануне президентских выборов 2004 г.

Сложившееся соотношение сил внутри противоречивого конгломерата провластных группировок давало определенные преимущества оппозиции в плане презентации политической альтернативы существовавшему политически невыразительному режиму, который приобрел сугубо административную окраску. Тем не менее, в ходе избирательной кампании В.Ющенко, как главного оппозиционного кандидата, наметился альтернативный сценарий не санкционированного Л.Кучмой и его аппаратом выдвижения на президентский пост кандидатуры премьер-министра В.Януковича, что придало избирательной кампании ярко выраженный конфронтационный характер и обусловило специфику поведения многих представителей политической элиты, непосредственно связанных с Л.Кучмой, занимавших в 2004 г. видные посты в государственном аппарате.

Как главные альтернативные кандидаты, и В.Ющенко, и В.Янукович, были объективно вынуждены использовать политические методы мобилизации электората, апеллируя к социальным, политическим и социокультурным лозунгам и импульсам.

Победа В.Ющенко в третьем туре голосования была обеспечена сложным комплексом факторов, среди которых можно выделить как административные, так и политические аспекты.

К административно-бюрократическим факторам можно отнести негативное отношение значительной части бюрократической и бизнес-элиты к усилению влияния донецкой бизнес-политической группировки, представленной В.Януковичем, а также фактическое согласие Л.Кучмы и его ближайшего окружения на определенных условиях передать власть В.Ющенко.

Среди политических факторов можно отметить переход на сторону В.Ющенко А.Мороза и политического актива СПУ, изменение позиции руководства силовых ведомств и части региональной государственной бюрократии, изменение общественных настроений под влиянием «майдына» (как формы активизации массовых протестных настроений и социально-политических ожиданий).

Соответственно, после победы в «третьем туре» (26 декабря 2004 г.) и признания результатов президентских выборов перед В.Ющенко открывалась возможность более

динамичных изменений внутри страны с опорой на «революционный импульс». Известно, что ряд европейских политиков, включая тогдашнего президента Польши А.Квасьневского, рекомендовали В.Ющенко воспользоваться ситуацией, попытаться спровоцировать роспуск парламента и провести досрочные парламентские выборы. Однако такой путь представлялся В.Ющенко рискованным ввиду достаточно сложных отношений с Ю.Тимошенко и продолжения борьбы за лидерство между ними.

Среди факторов, препятствовавших «революционному» способу разрешения противоречий внутри власти были конституционные поправки, проголосованные парламентом в ходе политического кризиса 8 декабря 2004 г. в пакете с изменениями к закону о выборах президента, изменениями в составе Центральной избирательной комиссии и согласием парламента на отставку Генерального прокурора.

Принципиально важным обстоятельством было то, что политические события 2004 г. не сопровождались насильственным нарушением политико-правовых норм и процедур. Несмотря на фактический паралич государственной власти в течение нескольких дней в ноябре 2004 г., формально конституционный строй Украины нарушен не был. Тот факт, что политической элите страны удалось не допустить разрыва преемственности власти и сохранить формальную целостность правового поля, является важнейшей предпосылкой становления правового государства и эволюционного пути развития страны.

Т. о., можно суммировать, что характер властных отношений после избрания президентом В.Ющенко определялся двумя основными факторами, включая кулуарные компромиссы и договоренности между основными группировками «старой» и «новой» власти, и определенным антуражем демократических изменений, которые, однако, не были подкреплены соответствующими законодательными актами и решениями.

2.2. Особенности коалиционного формирования структур исполнительной власти

Поправки к Конституции, вступившие в силу с начала 2006 г. обусловили формирование исполнительной власти фракциями парламента, которые образуют парламентское большинство. Соответственно, институт парламентского большинства становится важным институтом, определяющим демократический характер и прозрачность формирования и функционирования власти.

Согласно поправкам к Конституции, введена новая модель распределения полномочий между президентом, парламентом и правительством. Ряд статей новой редакции Конституции был сформулирован недостаточно четко. По крайней мере, в ее тексте можно найти ряд перекрещивающихся положений, позволяющих двоякую трактовку определенных ситуаций, а также ряд технических пробелов, которые позволяют различные толкования идентичных позиций.

Можно предположить, что текст Конституции предусматривает дополнительные механизмы согласования, которые на практике не были обеспечены ни во время пребывания при власти коалиционного кабинета В.Януковича (август 2006 - декабрь 2007 гг.), хотя такие попытки предпринимались, ни при кабинете Ю.Тимошенко (с декабря 2007 г.).

Что касается формирования исполнительной власти, регламент Верховной Рады относит формирование правительства к компетенции коалиции депутатских фракций в Верховной Раде, которая формируется на первой сессии парламента нового созыва.

Глава 12 регламента (в редакции 2006 г.) предусматривала достаточно мягкий режим формирования и деятельности коалиции парламентского большинства. Согласно тексту этого документа, коалиция депутатских фракций в Верховной Раде Украины – это добровольное объединение депутатских фракций на основе согласования политических позиций. Коалиция формируется в течение месяца со дня открытия первого заседания новоизбранного парламента или в течение месяца со дня прекращения деятельности предыдущей коалиции.

Коалиция формируется в результате консультаций. По результатам проведенных консультаций заключается коалиционное соглашение. Оно может быть лично подписано главами соответствующих депутатских фракций, или их заместителями (по решению соответствующих фракций). Предусматривалось право депутатов, которые были исключены из своих фракций (и получивших статус внефракционных), войти в состав коалиции на основе личного заявления. Решения коалиции принимаются большинством голосов народных депутатов, которые входят в состав коалиции.

Регламент Верховной Рады уточнял и конкретизировал роль коалиции в формировании Кабинета Министров, включая внесение предложений относительно кандидатуры премьер-министра и кандидатур на посты других членов правительства, оговаривал порядок назначения премьера (по представлению президента) и членов правительства, а также порядок голосования за назначение должностных лиц (Глава 32 регламента).

Следует отметить, что и Конституция, и регламент Верховной Рады предусматривают весьма ограниченный круг возможностей отставки премьер-министра и правительства. В соответствии со статьей 115 нынешней (действующей) редакции Конституции Украины (254к/96-ВР) Кабинет Министров слагает полномочия перед новоизбранной Верховной Радой. Правительство, которое сложило свои полномочия и отставку которого принял парламент, а также в случае вынесения правительству резолюции недоверия, продолжает исполнять свои полномочия до начала работы новосформированного Кабинета Министров (ст. 115 Конституции, части 3 и 4).

Ч. 3 ст. 115 Конституции гласит, что "отставка Премьер-министра Украины, принятие Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров Украины, имеют следствием отставку всего состава Кабинета Министров Украины". Т. о, поскольку отставка премьера и парламентская резолюция недоверия даны в перечислении (через запятую), это может указывать на то, что отставка премьера может последовать не только вследствие переизбрания Верховной Рады или резолюции недоверия.

Основаниями для досрочного прекращения полномочий премьера являются:

- личное заявление об отставке;
- увольнение с должности в связи с принятием Верховной Радой резолюции недоверия Кабинету Министров,
- невозможность выполнения своих полномочий по состоянию здоровья;
- в случае его смерти.

Президент может на конституционных основаниях объявить досрочные парламентские выборы. В этом случае правительство обязано сложить свои полномочия перед парламентом нового созыва. Президент не имеет прямых возможностей отправить правительство в отставку, но может воспользоваться косвенными инструментами, позволяющими спровоцировать отставку правительства в результате распада парламентского большинства, если у него имеются соответствующие рычаги влияния на входящие в его состав парламентские фракции.

2.3. Природа основных противоречий в системе власти

Рассматривая особенности конфликтов и противоречий между структурами власти в течение последних трех лет можно отметить, что они в основном касались нескольких основных вопросов и сфер:

- конституционного и законодательного оформления компетенции органов власти;
- полномочий в сфере экономики, приватизации и принятия решений в сфере управления объектами государственной собственности;
- подчинения органов исполнительной вертикали в областях и районах;

- возможности президента оказывать влияние или контролировать деятельность парламента;
- определения собственных границ полномочий и пределов самостоятельности местных органов самоуправления.

Конфликт полномочий

Сущность конфликта в этой сфере обусловлена не ясностью распределения полномочий между президентом, правительством, парламентом и местными органами власти, а также размытостью процедур урегулирования возникающих противоречий.

В этом плане целесообразно рассмотреть несколько основных вариантов и сценариев:

1). Анализ практики политических конфликтов между структурами власти и основными субъектами украинской политики позволяет предположить, что единственная форма сколько-нибудь сбалансированного функционирования структур власти в Украине предполагает наличие ситуации, при которой **президент и премьер-министр представляют одну политическую группу, возглавляемую непосредственно президентом.**

В этом случае премьер признает лидирующую роль президента и координирует с ним и секретариатом президента основные политические решения. Разумеется, для того, чтобы обеспечить относительно эффективную работу парламента и утверждение парламентом правительственных законопроектов, премьер также должен быть лидером парламентарского большинства, в котором президентская партия имеет относительное большинство.

Если партия президента и премьера по количеству депутатских мест не может определять позицию парламентарского большинства (т. е., является миноритарной группой в рамках парламентарского большинства), неизбежны конфликты и противоречия непосредственно внутри парламентарского большинства. В этом случае предпочтения президента и его секретариата могут быть поддержаны премьер-министром и депутатами, представляющими президентскую партию, но входят в противоречие с интересами лидеров другой партии или партий, участвующих в парламентарском большинстве, что обуславливает нестабильность правительственной коалиции.

2). Если премьер-министр, который является лидером парламентарского большинства, представляет собственную политическую партию или блок, а партия президента в рамках парламентарского большинства играет второстепенную роль, наиболее вероятным является сценарий использования пропрезидентской фракции в составе парламентарского большинства в качестве «блокирующего пакета». В этом случае постоянно присутствует угроза выхода пропрезидентской партии из состава большинства, что ведет к правительственному кризису и создает предпосылки для реформирования парламентарского большинства или проведения досрочных парламентарских выборов.

При отсутствии механизмов политического согласования позиций или при наличии существенных субъективных факторов (личное соперничество между президентом и премьером, наличие принципиальных политических расхождений, ставка на обеспечение поддержки интересов различных промышленно-финансовых групп) наиболее вероятным сценарием становится обострение противоречий, блокирующее взаимодействие структур власти на центральном уровне. Соответственно, возможность эскалации внутривластных противоречий и изменения расстановки сил ставится в зависимость от динамики электоральных предпочтений населения.

Эти тенденции и особенности в полной мере характеризуют взаимоотношения между президентом В.Ющенко и премьером Ю.Тимошенко в течение 2008 г. Сосуществование БЮТ и «НУ-НС» превратились в сложный режим вынужденного сосуществования и взаимного балансирования. Поскольку вне квотных договоренностей коалиционное соглашение БЮТ и «НУ-НС» предполагает принятие решений большинством голосов,

при возникновении противоречий главным блокирующим фактором становится принятие решений на президентском уровне, включая подписание указов или проведение заседаний СГБОУ, который принимает соответствующие решения и требует от правительства их выполнения со ссылкой на интересы безопасности и территориальной целостности государства.

Что касается возможности сотрудничества между фракциями парламентского большинства и оппозицией, такое сотрудничество потенциально возможно. Однако на практике оно осложняется целым рядом ограничений, таких как ссылки на идеологическую приверженность «оранжевой революции» (главная мотивация заключается в сохранении монолитности электората БЮТ и «НУ-НС»), взаимное недоверие между партиями и блоками парламентского большинства, а также влияние аппарата президента на часть пропрезидентского блока «НУ-НС». В этих условиях секретариат президента вынужден создавать в рамках блока «НУ-НС» дополнительные противовесы в виде партии «Единый центр», которая сама по себе выполняет роль дополнительного «блокирующего пакета» в рамках «НУ-НС», призванного оказать сдерживающее влияние на Ю.Тимошенко и предотвратить переход «НУ-НС» под протекторат БЮТ.

3). Сосуществование идеологически разнородных президента и правительства, опирающегося на поддержку парламентского большинства, предполагает наиболее сложную форму распределения полномочий. Попытка включить в правительство В.Януковича (2006 - 2007 гг.) значительную группу министров, представлявших «Нашу Украину», оказалась неудачной. Отставка группы министров от «Нашей Украины» и фактический раскол ее фракции в парламенте (2007 г.) стали началом длительного политического кризиса, поставившего страну на грань введения военного положения и завершившегося проведением досрочных парламентских выборов.

В ходе короткого периода относительно мирного сосуществования президента В.Ющенко и правительства В.Януковича (август 2006 г. – март 2007 г.) президент и его аппарат контролировали исполнительную вертикаль в областях и районах, с чем правительство было вынуждено смириться. Кроме этого, достаточно широко применялась практика блокирующих указов президента, касающихся управления объектами государственной собственности и влияния на процессы приватизации. При этом, с началом открытой фазы политического кризиса в апреле 2007 г., президент и его секретариат непосредственно координировали действия фракций БЮТ и «НУ-НС», содействуя формированию законодательных оснований для проведения досрочных парламентских выборов. Что касается парламентского большинства, в первую очередь, руководства Партии регионов, с его стороны были предприняты целенаправленные усилия и существенные уступки с целью избежать нарушения конституционно-правовых основ и избежать применения силы в ходе политического конфликта. В этом смысле наиболее показательным, что после заключения компромиссных договоренностей от 27.05.2007 г. между В.Ющенко, с одной стороны, и В.Януковичем и А.Морозом – с другой, именно лидеры парламентской коалиции предложили и помогли реализовать схему, позволявшую найти приемлемые с точки зрения законодательства поводы для проведения досрочных выборов.

При этом следует отметить, что ни в одной из перечисленных ситуаций конституционно-правовые условия не были реализованы в полной мере. В каждом из перечисленных вариантов наблюдалось применение промежуточных подходов, балансирующих на грани правовых и неправовых методов реагирования при явном доминировании соображений политической целесообразности.

Содержательные аспекты и факторы, обуславливающие столкновение интересов и конфликтное поведение структур центральной власти

В последние годы основное содержание противоречий между структурами власти на центральном уровне в основном составляли:

- проблемы государственной собственности и методы управления экономическими объектами, находящимися в собственности государства,
- подчинение силовых и правоохранительных структур президенту или правительству, формы парламентского контроля за силовыми ведомствами,
- характер подчинения и отчетности «исполнительной вертикали» в отношении президента и правительства,
- параметры самостоятельности правительства в вопросах кадровых назначений.

Среди этих факторов существенный блок противоречий внутри власти был обусловлен различными подходами к проведению приватизации. Для правительства контроль процессов приватизации представляет важность, поскольку от характера и эффективности приватизации зависит не только регулирование баланса интересов крупных промышленно-финансовых групп, но также финансирование дефицита государственного бюджета.

По логике законодательного распределения полномочий органов власти, успешная приватизация возможна только в случае совпадения позиций правительства, президента, руководства Фонда государственного имущества и в ряде случаев – парламентского большинства, от которого зависит утверждение Государственной программы приватизации.

Начиная с 2006 г. правительства рассматривали процессы приватизации либо с точки зрения необходимости наполнения бюджета, либо в контексте решения определенных стратегических задач, касавшихся создания вертикально интегрированных компаний и холдингов в стратегически важных отраслях, которые должны были обеспечить развитие приоритетных отраслей экономики.

Правительство Ю.Еханурова (2005 - 2006 гг.) ориентировалось на продолжение аукционной приватизации экономических объектов, включая приватизацию «Укртелекома», который находился в стадии предприватизационной подготовки. 11.01.2006 г. премьер Ю.Ехануров поручил ФГИ и Министерству транспорта и связи подготовить весь комплект документов и план действий по приватизации «Укртелекома». Ситуация осложнялась позицией парламента и руководства ФГИ. 18.01.2006 г. глава ФГИ В.Семенюк заявила о невозможности приватизации «Укртелекома» до отмены Верховной Радой Закона об особенностях приватизации «Укртелекома» или до принятия парламентом новой программы приватизации. В июле 2005 г. Верховная Рада приняла решение об остановке действия Закона об особенностях приватизации «Укртелекома» с условием, что будет принята новая программа приватизации. Поэтому, по словам В.Семенюк, поскольку на тот момент новая программа приватизации парламентом не была принята, закон о приостановке приватизации «Укртелекома» продолжал действовать. Вместе с тем, В.Семенюк согласилась с распоряжением правительства Ю.Еханурова о подготовке приватизации «Укртелекома» и созданием соответствующей рабочей группы. В результате, поскольку в течение 2006 - 2008 гг. парламент не принял новую Государственную программу приватизации, ситуация с приватизацией «Укртелекома» до сих пор остается неопределенной.

Конфликт по вопросам приватизации является запрограммированным и в случае разногласий между президентом и правительством, и в случае, если в парламенте нет стабильной поддержки приватизационных планов правительства.

В 2005 - 2006 гг. правительство Ю.Еханурова не имело поддержки парламентского большинства. В.Ющенко явно подыгрывал правительству и наложил вето на несколько

принятых парламентом осенью 2005 г. законов, запрещающих приватизацию стратегических предприятий. Но 11.01.2006 г. парламенту удалось преодолеть вето президента на законы, запрещающие приватизацию "Турбоатома", Одесского припортового завода, предприятия "Заря-Машпроект" и ОАО "Завод "Маяк", которые были включены в список объектов, не подлежащих приватизации. Т. о., приватизация этих объектов была вновь отложена. В то же время правительство, которое получило в свое распоряжение средства от аукционной продажи завода «Криворожсталь», не смогло в полной мере указать, на какие цели были израсходованы эти средства.

Правительство В.Януковича также столкнулось с препятствиями при проведении приватизации. Секретариат президента настаивал на приватизации ряда крупных предприятий. При этом реорганизация объектов государственной собственности и приватизация других предприятий, изменение собственности которых предлагалось правительством, были заторможены президентскими указами.

Осенью 2006 г. президент В.Ющенко настаивал на приватизации Одесского припортового завода. Президент обещал, что не подпишет закон о государственном бюджете на 2007 г., если в Государственной программе приватизации не будет предусмотрена приватизация Одесского припортового завода. В начале 2008 г. требования президента стали диаметрально противоположными и касались приостановки приватизации этого завода.

В 2008 г. при правительстве Ю.Тимошенко наблюдался прямой конфликт между секретариатом президента и правительством, которые имели различное видение процедур, условий и сроков приватизации. С точки зрения правительства Ю.Тимошенко, проведение приватизации официально мотивируется необходимостью финансирования бюджетного дефицита. Однако на деле цели правительства, касающиеся получения средств от приватизации, определяются его популистскими обещаниями, включая выплату части средств по счетам Сбербанка бывшего СССР, которые по украинскому законодательству подтверждены в качестве государственных обязательств. В этом смысле требования парламентской оппозиции точно указать статьи расходования средств от приватизации представляются абсолютно логичными и обоснованными.

Политическое противостояние пропрезидентских и проправительственных сил острее всего проявляется именно в экономической сфере, что существенно сокращает возможности проведения правительством своей политики. Приватизационный сюжет представляется наглядной иллюстрацией специфики конфликтов в системе власти. Позиция президента и его секретариата подвержена весьма резким ситуативным колебаниям и изменениям, которые не могут быть объяснены чисто политическими и правовыми соображениями. Позиция президента и его секретариата подвержена резким колебаниям в зависимости от отношения к действующему правительству. Президент остановил действие распоряжения правительства от 16 января 2008 г. (№ 81-р), блокировав приватизацию «Феодосийской судостроительной компании «Море», «НИИ электромеханических приборов», «Турбоатома», Криворожского ГКОКа окисленных руд и продажу государственных пакетов акций нескольких облэнерго.

В ответ на попытку кабинета Ю.Тимошенко с нарушением предусмотренных законодательством процедур назначить своего руководителя Фонда государственного имущества Украины (апрель 2008 г.), президент отменил соответствующее кадровое решение правительства. В этом плане следует отметить, что действующее законодательство не предусматривает за президентом права отменять кадровые назначения правительства. В свою очередь правительство может подавать представление на увольнение главы Фонда государственного имущества, однако прерогатива увольнения

принадлежит парламенту. В конце концов, президент В.Ющенко, сославшись на соответствующее решение СНБОУ, подписал указ № 449 (от 16.05.2008 г.), которым запретил приватизацию ряда стратегических предприятий, включая Одесский припортовый завод, «Турбоатом» и ряд энергетических компаний. Поддерживая линию аппарата президента, лидер фракции «НУ-НС» в парламенте В.Кириленко также высказался против приватизации Одесского припортового завода до утверждения Государственной программы приватизации. Своим указом о приостановлении постановления Кабмина о продаже Одесского припортового завода президент фактически блокировал процессы большой приватизации в течение 2008 г.

В итоге, секретарь СНБО Р.Богатырева сообщила (16.05) об отмене назначенного правительством конкурса по приватизации Одесского припортового завода, что вынудило кабинет Ю.Тимошенко отменить свои прежние решения о проведении запланированных конкурсных приватизационных процедур (согласно принятому решению, конкурс по приватизации Одесского припортового завода Кабинет министров был «перенесен на неопределенное время»). Других объектов, которые реально могут увеличить бюджетные доходы от приватизации, нет. Также очевидно, что «Укртелеком» в 2008 г. продан не будет.

В качестве ответной меры премьер-министром было инициировано решение передать правительству полномочия по управлению Одесским припортовым заводом, «Турбоатомом» и «Укртелекомом» (распоряжение Кабинета Министров № 717 от 16 мая 2008 г.). Однако со стороны секретариата президента были немедленно высказаны возражения против этого. Первый зам. главы секретариата президента А.Шлапак сообщил, что В.Ющенко поручил подготовить соответствующий указ, приостанавливающий решение правительства, которое было было принято правительством с грубым нарушением регламента (путем опроса), несмотря на существенные возражения ряда министерств, в т. ч. Министерства юстиции.

А.Шлапак подчеркнул, что в соответствии с новым законом о Кабинете Министров, правительство «является политическим органом, который не может управлять хозяйственной деятельностью предприятий» [2].

Действия правительства и президента отражают противоположные подходы и интересы. Позиция Ю.Тимошенко – в том, чтобы продать как можно больше и скорее, и, по возможности, по более высокой цене. Позиция В.Ющенко – вообще не продавать никаких стратегических объектов. При этом обе стороны руководствуются не экономическими, и даже не политическими, а сугубо конъюнктурными соображениями [3].

Среди объектов, намечавшихся к приватизации, немало тех, которые следует продавать как можно быстрее. Есть и те, приватизацию которых следует тщательно и долго готовить, осуществив предварительно программу санации. Но Ю.Тимошенко волнует исключительно то, как наполнить бюджет за счет средств от приватизации, и поскорее направить поступившие средства на выполнение своих популистских программ. В свою очередь, В.Ющенко интересуется лишь то, как воспрепятствовать этому.

Противоречия между В.Ющенко и Ю.Тимошенко проявились также в вопросе об аукционах по продаже земель несельскохозяйственного назначения. В конце февраля Кабмин принял постановление, которое определяло порядок продажи земли. Для этого правительством предполагалось создание специальной, подконтрольной правительству, структуры. Президент заявил, что реализация схемы, предложенной Кабмином, приведет к коррупции. «Меня беспокоит то, что правительство идет по пути создания монополий,

который из-за непубличности, неуправляемости процесса может сформировать еще более тенезованное пространство в организации земельных отношений, особенно в вопросе купли-продажи земли».

В.Ющенко сравнил новую структуру по проведению земельных аукционов с Тендерной палатой, отметив, что «стоило больших усилий ликвидировать ее». В.Ющенко отметил, что, согласно Конституции, правительство не имеет полномочий относительно проведения аукционов, и своим указом остановил действие постановления. На заседании правительства Ю.Тимошенко, комментируя это решение, заявила, что «мафия празднует победу».

Следует отметить, что ни сохранение существующего порядка, ни проведение аукционов под контролем правительственной комиссии, никакой прозрачности и конкурентности при продаже земель несельскохозяйственного назначения не обеспечивают. Речь идет о борьбе политических групп за контроль над этим процессом и, соответственно, над денежными потоками. Эта борьба критически обострилась с приближением выборов (президентских, и, вполне вероятно, парламентских), что привело к открытому обмену взаимными обвинениями.

Характер политических конфликтов и полномочия президента

До 2006-2007 гг., элементы конституционного кризиса в Украине проявлялись дважды: первый раз – осенью 1993 г., когда парламент с согласия президента Л.Кравчука принял постановление о досрочных президентских выборах, второй раз – в середине 1994 г., когда указами президента был изменен характер полномочий структур регионального самоуправления, роль которых была понижена до уровня представительских органов местного самоуправления, представляющих интересы общин в рамках определенного административно-территориального образования. В третий раз, в июне 1996 г. конституционный кризис был предотвращен в результате ускоренного утверждения депутатами парламента текста новой Конституции. При этом в ходе перечисленных ситуаций политические процессы ни разу не выходили за рамки сугубо политической полемики и не сопровождались угрозами введения чрезвычайного положения.

Напряженная политическая обстановка в Украине сохраняется уже в течение весьма продолжительного периода. Условной точкой отсчета можно считать начало 2000 г., когда в ходе парламентского кризиса была проведена не вполне точная в плане соблюдения норм законодательства замена председателя и вице-председателей Верховной Рады. Тем не менее, с началом «кассетного скандала» президент Л.Кучма и его аппарат все же предпочитали формально придерживаться конституционных условий и не выходить за рамки правового поля.

С середины 2006 г. конституционно-правовой кризис в Украине приобрел хронический характер. Его развитие отличается сложной динамикой. Накапливающиеся противоречия либо проявляются в латентной форме, либо, в зависимости от изменения расстановки сил, время от времени переходит в открытую фазу.

Важным моментом нынешней политической практики является сознательное нежелание президента В.Ющенко и его секретариата придерживаться буквы закона и процедурных норм в конфликтных ситуациях, в которые вовлечены различные структуры власти, включая правительство и парламент. При этом используются различные формы и методы, включая блокирование работы отдельных структур, использование силовых методов воздействия с применением спецслужб, издание блокирующих указов, использование методов нажима с вовлечением политических активистов, выдвижение политических

угроз, включая угрозы потенциального преследования по политическим мотивам, смещение и назначение членов Конституционного Суда.

В ходе парламентской кампании 2006 г., в результате вынесения парламентом 10.01.2006 г. вотума недоверия правительству Ю.Еханурова, определился ряд элементов конституционного кризиса, которые максимально использовались властью в целях нагнетания напряженности и оказания давления на общество. Существовала опасность, что если оппозиция допустит ошибки, дополнительно требуя отставки отдельных министров (в частности министров топлива и энергетики и юстиции), президентская сторона могла применить блокирующие меры, включая нарушение процедуры передачи власти новому правительству, которое должно было быть сформировано по результатам парламентских выборов. В заявлениях «Нашей Украины» в адрес оппозиции выдвигались всевозможные обвинения в заговоре, которые имели политический характер, но могли быть искусственно переведены в правовую плоскость. Однако поскольку через 60 дней после принятия постановления парламента (10.03.2006 г.) какие-либо действия со стороны оппозиции предприняты не были, сами выборы прошли относительно спокойно, хотя их идеологический фон явно выходил за рамки «мирного» развития политического процесса. Затем, после выборов, поскольку ситуация изменилась и в целях осознанного урегулирования правового конфликта, парламент принял решение об отмене постановления от 10.01.2006 г.

Особенность нынешней ситуации – в продолжающемся размывании конституционно-правовых ограничений и использовании конституционного спора в качестве элемента внутривластного конфликта. При этом, президентская сторона делает третью по счету попытку сформировать модель своих действий с прицелом на длительный период правления и политического господства. Такие действия лишь усиливают дисбаланс между структурами власти – как на центральном уровне, так и между властными институтами на различных территориальных уровнях.

Ситуацию во власти характеризуют следующие факторы и тенденции:

- Полномочия президента и правительства точно не разграничены. Институт президента рассматривается сторонниками усиления президентских полномочий как инструмент «верховой власти». Хотя сам этот термин в Конституции (в редакции 1996 г.) нигде не упоминался, по ее логике президент имел достаточно широкий спектр полномочий в различных сферах. Официальный комментарий к Конституции Украины, подготовленный Институтом законодательства Верховной Рады (1998 г.) прямо указывал на то, что в странах с республиканской формой правления «президент является носителем верховной власти государства и высшим представителем в его отношениях с другими государствами» [4].

Важной особенностью конституционно-правовых отношений является расширенное толкование функций президента в тексте Конституции, которая определяет президента как главу государства, гаранта государственного суверенитета, территориальной целостности, соблюдения Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Кроме этого, за президентом предусмотрено право останавливать действие актов Кабинета Министров, предполагающее одновременное обращение в Конституционный Суд по мотивам их несоответствия действующей Конституции. Оговаривается право президента издавать указы и распоряжения, которые являются обязательными для выполнения, а также вводить в действие указами президента решения Совета национальной безопасности и обороны, которая координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны.

Перечисленные функции и полномочия президента делают неизбежным пересечение компетенции президента и правительства, что обуславливает хронический характер внутривластных конфликтов и борьбы за распределение полномочий между президентом и его аппаратом, с одной стороны, и правительством – с другой.

В ходе подготовки и принятия Конституции предполагалось урегулировать сферу отношений, в которых «те или иные ветви власти могут сотрудничать с Президентом, а также влиять на его деятельность с целью предотвращения любому осознанному или неосознанному злоупотреблению властью» [5]. В этом случае имелись ввиду право парламента на отстранение президента от власти в порядке импичмента, на предоставление согласия на назначение премьер-министра, и Генерального прокурора Украины, а также процедура контрасигнатуры (когда акты Президента становятся обязательными только при условии скрепления их соответствующими подписями должностных лиц исполнительной власти»). При этом особенности процедуры контрасигнатуры в точности описаны не были, что стало причиной последующих споров и конфликтов. Что касается процедуры импичмента, или даже инициирования процедуры импичмента, как первичного сдерживающего механизма, до сих пор она в процедурном отношении не выписана. Но даже если бы она была определена законодательно и процедурно, ее было бы практически невозможно реализовать, поскольку в случае ее инициирования со стороны президента можно было бы ожидать силовых или репрессивных действий, включая искусственное провоцирование правительственного или парламентского кризисов, граничащих с узурпацией власти [6].

Изменение полномочий правительства и президента

Идея дальнейшего реформирования Конституции представляет собой отдельный и относительно самостоятельный фактор политического процесса. Выдвигаемый президентом и его секретариатом тезис о новом распределении властных полномочий формирует вполне самостоятельное направление политического противоборства и направляет развитие конфликта между основными политическими группами. Соответственно, в определенной мере тема неизбежности изменений Конституции стала перманентным фактором, позволяющим сторонам отказываться от соблюдения существующих правовых норм и условий. По крайней мере, выходя за рамки своих полномочий, политики и должностные лица прямо ссылаются на несовершенство и / или на противоречивость конституционных норм. Соответственно, если эти нормы не совершенны и не способны регулировать внутривластные отношения, они могут быть нарушены исходя их соображений политической или социальной целесообразности.

Со стороны аппарата президента очевидно стремление закрепить в законодательстве положения о расширении президентских полномочий, с помощью чего можно будет в дальнейшем мотивировать необходимость их отражения в новой редакции Конституции.

16.05.2008 г. Верховная Рада приняла закон «О Кабинете министров» (№ 1312) в новой редакции. «За» проголосовали 245 депутатов. В первом чтении закон был принят 18.03.2008 г. Новой редакцией закона вводятся существенные изменения, касающиеся распределения полномочий между структурами и ветвями власти. Наиболее существенные нормы касаются определения порядка приостановления действия актов правительства Президентом. Фактически отменен принцип контрасигнатуры, соблюдения которого требовал мониторинговый комитет Парламентской Ассамблеи Совета Европы. По оценке депутата от Партии регионов Т.Чорновола, выполнение актов президента становится «обязательным» для правительства, «независимо – конституционные они нет. ... К тому же, закон ликвидирует распределение государственной власти по разным ветвям, поскольку в связи с ним президент может давать указания правительству, и

фактически теперь он будет руководить исполнительной властью, а это полный абсурд». Закон является возвратом «к президентско-парламентской республике, что тоже противоречит Конституции» [7].

Президент получил возможность отклонять кандидатуру парламентского большинства на пост премьер-министра. (В случае нарушения требований Конституции и этого закона о внесении предложений по кандидатуре на должность премьер-министра, а также в случае несоответствия предложенной кандидатуры требованиям к члену правительства, предусмотренных этим законом, Президент Украины информирует Верховную Раду Украины о невозможности внесения представления относительно предложенной кандидатуры).

Министры обороны и иностранных дел назначаются парламентом исключительно по представлению Президента, увольняются парламентом по представлению Президента, а также по представлению премьер-министра, которое вносится в Раду с согласия Президента.

Законодательно определен состав Кабинета Министров (премьер-министр, первый вице-премьер, 4 вице-преьера и министры). По представлению премьера парламент может назначить в состав правительства двух министров без портфеля. Установлена численность заместителей министров. Назначение первых заместителей и заместителей министров осуществляется по представлению главы ведомства, а не премьер-министра.

Кандидат на должность премьера выступает в парламенте «с изложением основных положений проекта Программы деятельности будущего Кабинета Министров». Утверждение Программы деятельности правительства, которая должна базироваться на согласованных политических позициях и программных задачах коалиции депутатский фракций в парламенте, уже не дает годичной отсрочки от вынесения резолюции недоверия со стороны парламента.

Отменена норма прежней редакции закона, которая предусматривает право премьер-министра координировать работу министерств, направлять, координировать и контролировать деятельность других центральных органов исполнительной власти, которые принадлежат к сфере его деятельности. Кабинет Министров координирует деятельность членов правительства, руководителей других центральных органов исполнительной власти, исключительно как коллегиальный орган. Предусмотрена координация министрами деятельности всех центральных органов исполнительной власти, руководители которых не входят в состав Кабинета Министров. Министры представляют в правительстве вопросы деятельности таких органов. Они же вносят в Кабмин представление на назначение первых заместителей и заместителей руководителей координированных ими центральных органов исполнительной власти.

К полномочиям правительства отнесено право рассматривать вопросы согласования заместителей глав местных администраций, осуществляющих свои полномочия в сферах, находящихся в ведении КМ, и представлять президенту предложения относительно отмены актов местных госадминистраций, противоречащих Конституции, с одновременным приостановлением их действия.

Вводится механизм урегулирования вопросов, возникающих в связи с отказом главы местной государственной администрации согласовать кандидатуру для назначения на должность руководителя территориального органа министерства. В случае такого отказа этот вопрос станет предметом рассмотрения Кабмина.

Закон определяет и регулирует вопросы взаимодействия Кабмина с президентом, а также с Советом национальной безопасности и обороны. Закреплено положение относительно обеспечения Кабинетом Министров выполнения решений СНБО, введенных в действие указами президента.

Отменена норма о невозможности включения членов Кабмина, руководителей других органов исполнительной власти в состав создаваемых президентом Украины вспомогательных органов и служб. Предусматривается их участие в таких органах на общественных началах [8].

Наиболее важные содержательные последствия закона заключаются в политическом подчинении правительства президенту. Правительство становится ответственным перед президентом и обязано выполнять его предписания. Таким образом, формируются политические основания, позволяющие президенту внести на рассмотрение парламента вопрос об отставке правительства, чего действующая Конституция не предусматривает [9].

Ранее действовавшей нормы о годичном иммунитете от отставки правительства после утверждения правительственной программы (в результате вынесения вотума недоверия со стороны парламента) в новом законе также нет. В этом контексте уместно напомнить, что Ю.Тимошенко пыталась получить такой иммунитет, требуя, чтобы изменения к Госбюджету-2008 (на чем настаивает президент и его секретариат) принимались лишь после утверждения Верховной Радой Программы правительства.

Вполне очевидно, что с утверждением этого закона В.Ющенко и его секретариат добились серьезных преимуществ. С точки зрения БЮТ, поддержка нового закона объясняется формальным выполнением коалиционного соглашения. Судя по всему, Ю.Тимошенко и ее политическая группа считает, что сохраняются, как минимум, три возможности отменить законопроект:

- путем принятия новой Конституции уже к осени текущего года;
- простым большинством в парламенте, внося в него поправки;
- обратившись в Конституционный Суд, который может признать неконституционными ряд положений закона.

В то же время, положения нового закона позволяют правительству возложить часть ответственности за социально-экономическую ситуацию в стране не только на губернаторов, как это делается сегодня, но и на президента и контролируемые им структуры. Однако на фоне поражения на выборах мэра Киева Ю.Тимошенко и БЮТ, похоже, исчерпали ресурсы для роста своего влияния и понемногу начинают сдавать позиции. Поэтому в сложившейся ситуации у Ю.Тимошенко остается лишь один выход – добиваться изменения Конституции, что невозможно без поддержки Партии регионов.

Вполне очевидно, что в ходе политических конфликтов 2006 - 2008 гг. полномочия президента существенно усилились, несмотря на их формальное ограничение вследствие вступления в силу в 2006 г. конституционных поправок. Секретариат президента располагает штатом, способным дублировать функции правительства как высшего органа исполнительной власти. В 2005 г., еще в условиях президентско-парламентской республики, была предпринята попытка уточнить функции секретариата президента. В предложенной тогда концепции, секретариат рассматривался как орган, который «представляет и отстаивает интересы Президента Украины в органах и учреждениях Украины и за ее пределами...». Секретариату президента было делегировано право

«запрашивать и получать информацию, документы и материалы от государственных органов и органов местного самоуправления, государственных предприятий, организаций и должностных лиц» (что является функцией президента в соответствии со статьей 106 Конституции, где перечислены права и полномочия Президента).

Секретариату было также делегировано право «ставить ... перед руководителями органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций вопрос об устранении выявленных в их деятельности недостатков и упущений, а о фактах нарушения Конституции и законов Украины, указов и распоряжений Президента Украины информировать правоохранительные органы».

Эти положения вводятся в практику явочным порядком, и во многом определяют содержание инициированных секретариатом президента конституционных и законодательных изменений. Сферу **непосредственной реализации полномочий главы государства** предполагается расширять за счет традиционных (не выписанных в законодательстве) контрольных функций президента, за счет директивного давления на Кабинет Министров и парламент, а также путем усиления полномочий президента в формировании судебной власти.

Очевидно, что в плане реализации полномочий президента секретариату отводится функция подготовки проектов решений и актов президента, а также обеспечение и контроля их исполнения. Очевидно, что смысл возражений против этой функции может касаться лишь терминологии, поскольку аппарат может по поручению главы государства разрабатывать и готовить проекты, а право «формулировать и вносить» эти законопроекты принадлежит Президенту. Однако на деле распорядительные функции президента передавались его аппарату.

Те же аргументы можно отнести к проблеме контроля за соблюдением президентских указов. Этот вопрос до сих пор не урегулирован законодательством. В Украине по-прежнему действует закон «О Президенте Украинской ССР» (1991 г.). Этот вопрос не был в достаточной мере отражен в Законе о Кабинете Министров - ни в прежней редакции (декабрь 2006 г.), ни в новой редакции (май 2008 г.). Однако, как можно предположить, формальный контроль может быть возложен на СНБОУ, как конституционный орган, а фактический контроль – на секретариат президента, как действующий аппарат президента, позволяющий ему анализировать действия правительства и инициировать альтернативные решения.

С точки зрения правительства, право секретариата президента «участвовать в разработке проектов указов Президента», а также в контроле их прохождения и выполнения на всех этапах – в том числе в Кабинете Министров, Совете национальной безопасности и обороны и в других органах государственной власти, представляется сомнительным.

При этом сохранение значительной структуры и штата Секретариата Президента обеспечивает его резервными рычагами влияния и создает угрозу постоянного вмешательства в компетенцию конституционных органов исполнительной власти, что становится особенно наглядным в случае принадлежности президента и премьера к различным политическим группам.

Примечательно, что отдельные решения президента или положения законов, принятых под его давлением, оспорены решениями Конституционного Суда. 01.04.2008 г. Конституционный Суд признал неконституционными ряд статей закона «О государственном регулировании рынка ценных бумаг в Украине», согласно которому

Государственная комиссия регулирования ценных бумаг и фондового рынка (ГКЦФР) подчинена президенту. В том числе – о назначении и смещении им членов ГКЦФР и об утверждении президентом положения о ГКЦФР. В связи с этим существующее положение о ГКЦФР признано неконституционным.

В мотивировочной части решения Конституционного Суда говорится о том, что Конституция дает исчерпывающий перечень полномочий президента, и что президент может принимать участие в формировании и регламентировать деятельность только тех органов центральной исполнительной власти, создание и руководство которыми относится к его конституционным полномочиям. Объективно этот документ является серьезнейшим препятствием на пути президента ограничить полномочия правительства в рамках действующей Конституции. Нынешняя власть главы государства во многом основана на его контроле над рядом органов центральной исполнительной власти, который он осуществляет в силу законов, утвержденных во время Л.Кучмы. Эти законы не были приведены в соответствие с принятыми в конце 2004 г. конституционными поправками. Решение Конституционного Суда от 01.04.2008 г. косвенно признало такой контроль неконституционным. Из этого следует, что по аналогии Конституционный Суд должен был бы принять абсолютно идентичные решения по поводу прерогатив президента, касающихся национальных комиссий по регулированию естественных монополий, а также Госкомграницы. Чувствуя шаткость своих правовых позиций в этом вопросе, В.Ющенко еще в январе 2008 г. подал в Верховную Раду законопроект, где предлагает именовать данные структуры не «органами центральной исполнительной власти», а «органами госрегулирования» (национальные комиссии) и «специально уполномоченным государственным органом («госкомграницы»).

Выводы:

1). В Украине до сих пор точно не определен статус президента как института в системе власти. Важно отметить, что сколько-нибудь точное определение статуса президента не было отражено ни в редакции Конституции 1996 г., ни в ныне действующей редакции Конституции, вступившей в силу в 2006 г.

2). Президент и его аппарат стараются явочным порядком расширить полномочия президента и обеспечить за ним верховный контроль за деятельностью правительства за счет существенного сокращения сфер его компетенции. В предложениях президента и его аппарата заметны намерения усилить прямой контроль президента за деятельностью правительства и обеспечить право президента ставить задачи и определять цели деятельности Кабинета Министров. Важным элементом конституционных инициатив президента является намерение установить фактический контроль за деятельностью судебной власти.

3). Предоставление расширенных полномочий президенту, который не рассматривается как институт исполнительной власти, вряд ли можно считать рациональным. Такие полномочия позволяют президенту блокировать любое решение правительства, в том числе в сфере его исключительной компетенции. Соответственно, в ряде случаев правительство оказывается не в состоянии без санкции президента принимать и реализовывать те или иные решения, что сужает его возможности осуществлять определенный политический курс. Соответственно, это нанесет прямой ущерб механизмам политической ответственности как исполнительной власти в целом, так и отдельных политических субъектов, разграничить политическую ответственность которых будет крайне сложно или даже практически невозможно.

4). Поскольку политические позиции и интересы президента и правительства в различных сферах и идеологических нюансах не совпадают, противоречия между институтом президента и правительством приобретают политическое измерение и переходят в плоскость политического конфликта, который не может быть решен без строгого разграничения их полномочий и детальной регламентации взаимоотношений президента и структур исполнительной власти.

5). В контексте нынешнего распределения сфер полномочий и ответственности, президент и его аппарат будут продолжать оказывать сопротивление такой регламентации, а также любым попыткам сужения сфер, по которым президент может принимать распорядительные решения.

6). В мае 2008 г., в ходе латентного противостояния с правительством, парламент внес изменения в Закон о Кабинете Министров, который узаконил право президента принимать указы, которыми вводятся в действие решения Совета национальной безопасности и обороны, что ограничивает полномочия правительства и признает доминирующий статус президента в отношении исполнительной власти.

7). Подчинение силовых структур президенту позволяет ему оказывать давление как на исполнительную власть, так и давление в нелегитимных формах на независимые центральные органы власти и Конституционный Суд, что в полной мере проявилось в ходе политического кризиса 2007 г. В этом смысле, перенесение политической борьбы в плоскость конституционно-правовых отношений не позволяет всерьез рассчитывать, что субъекты политического процесса смогут удержаться в рамках правового поля. Например, если БЮТ и Партия регионов примут в первом чтении законопроект, обеспечивающий переход к парламентской республике, со стороны президента можно ожидать активных усилий в плане блокирования работы парламента, попытки его роспуска или даже введения под тем или иным предлогом чрезвычайного положения.

8). Отмечается тенденция произвольного вмешательства президента и возглавляемых им структур (секретариата, СНБОУ, различных комиссий) в сферу прямой компетенции и ответственности правительства. Следует отметить, что такое вмешательство потенциально может мотивироваться ссылкой на интересы государственной безопасности без соответствующей сколько-нибудь точной мотивации. Такой подход позволяет включать в сферу компетенции СНБОУ и указов президента любой вопрос, независимо от того, чьей непосредственной компетенции этот вопрос принадлежит, и без учета целесообразности вмешательства со стороны главы государства.

3. Региональное и местное самоуправление

Нынешняя Конституция лишь в самой общей форме определяет концептуальные основы функционирования местного самоуправления. В конституционном праве Украины смешаны и переплетены две основных теории местного самоуправления – этатистская и общинная, с существенным перекосом в пользу этатизма европейского континентального типа. В течение 1990-х гг. в правовой дискуссии были представлены два основных подхода. Первый, которому в итоге было отдано предпочтение, отражал тенденцию к жесткой централизации власти в рамках унитарного государства и сдерживание развития местного самоуправления, роль которого ограничивалась представительскими функциями. Второй подход предполагал поддержку развития местного самоуправления наряду с существенными элементами регионального самоуправления на уровне областей или земель.

Авторы исследования «Конституційне право України» (Киев, 1999) отмечали, что развитие местного самоуправления в Украине пошло по французскому или континентальному варианту, при котором наблюдается высокая степень централизации государственной исполнительной власти. В этом варианте наряду с органами местного самоуправления действуют исполнительные правительственные органы, одна из важнейших функций которых заключается в установлении так называемой административной опеки самоуправления, его органов и должностных лиц [10].

В то же время, Конституция Украины (ст. 140) и в прежней, и в нынешней редакциях признает наличие территориальных общин, представляющих жителей села (или добровольного объединения нескольких сел), поселка и города, которые имеют право самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Области и районы определяются как административно-территориальные единицы. Соответственно, районные и областные советы не рассматриваются как самостоятельные органы местного самоуправления, но лишь как структуры, представляющие общие интересы входящих в них территориальных общин. Соответственно, такая трактовка обеспечивает возможность уйти от признания областных советов органами регионального самоуправления.

С точки зрения общинной теории местного самоуправления, органы местного самоуправления должны решать лишь проблемы местного значения, которые формируются коллективными нуждами соответствующей общины. Поскольку право на самоуправление является естественным и неотъемлемым от самой общины, государство его лишь признает и гарантирует. При этом осуществление полномочий государственной власти должно возлагаться на местные органы государственной исполнительной власти. Соответственно, местному самоуправлению «разрешено все, что не запрещено законом».

Что касается этатистской теории, ее сторонники обосновывают правовую, организационную и финансовую автономию местного самоуправления относительно центральных и местных органов государственной власти, однако не от самой этой власти. При этом органам местного самоуправления может делегироваться часть полномочий исполнительной власти, которые государство обязуется финансировать в полном объеме (ч. 3 ст. 143 Конституции) [11].

Если государство признает в качестве местных коллективов районы и области, она также могут быть признаны субъектами самоуправления.

В действующей редакции украинской Конституции смешаны оба приведенных подхода. В частности, раздел XI Конституции «Местное самоуправление» преимущественно отражает этатистский подход. Однако в статьях раздела VI «Кабинет Министров Украины. Прочие органы исполнительной власти» отражен принцип ответственности местных государственных администраций перед районными и областными советами в рамках полномочий, «делегированных им со стороны соответствующих органов местного самоуправления» (ст. 118 Конституции). Кроме этого предусматривается возможность выражения недоверия главе местной государственной администрации двумя третями районного или областного совета, на основании чего «Президент Украины принимает решение об отставке главы местной государственной администрации». Впрочем, степень обязательности этого положения остается дискуссионной, поскольку несмотря на неоднократно выраженный областным советом вотум недоверия главе областной государственной администрации президент не принял решение об отставке губернаторов Харьковской и Днепропетровской областей.

Таким образом, согласно оценкам украинских экспертов, Конституция закрепила своеобразный, «переходный» статус районных и областных советов: они являются представительскими органами, которые представляют общие интересы территориальных общин соответствующего района или области. Население района и области общинами не признается, и, следовательно, правом на самоуправление не обладают. Указанные представительские органы образуют так называемый вторичный (производный) уровень самоуправления, который условно можно назвать региональным.

Однако и на базовом, и на региональном уровнях самоуправления существуют проблемы, решение которых является необходимым условием для последующей децентрализации власти и развития местного самоуправления. На базовом уровне это, прежде всего, отсутствие надлежащего уровня ресурсного обеспечения местного самоуправления (его материальной и финансовой основ) и неопределенность территориальной основы местного самоуправления.

Конституция содержит базовые положения относительно материальной и финансовой самостоятельности местного самоуправления. Так, она предусмотрела существование коммунальной собственности как отдельной формы публичной собственности, а также местных бюджетов, которые утверждаются городскими, районными и областными советами. Однако реализация указанных конституционных норм существенно усложнена, поскольку основная часть бюджетных средств перераспределяется через государственный бюджет. Т. о., местное самоуправление остается ресурсно необеспеченным.

Формально-юридическая сторона проблемы заключается в том, что конституционное положение о праве общины управлять коммунальной собственностью осталось законодательно необеспеченным. Соответствующий Закон до сих пор не принят. Наряду с этим задерживается и откладывается децентрализация бюджетной системы. Реализация задекларированного в Бюджетном кодексе Украины принципа формирования бюджетов «снизу вверх» тормозится как минимум по двум причинам. Первая причина состоит в недостаточности финансовых ресурсов территориальных общин для самостоятельного формирования местных бюджетов. К тому же, наличие в Украине большого числа территориальных общин (около 30 тысяч) осложняет процесс расчета и согласования большого количества местных бюджетов, которые утверждаются после принятия парламентом закона о государственном бюджете на следующий год. Возможный выход из этой ситуации предлагался в форме укрупнения территориальных общин, что предусматривает процесс их объединения. Однако Конституция Украины закрепляет право на объединение лишь общин соседних сел. Также следует отметить отсутствие закона, который регулировал бы эти вопросы. Фактическим распорядителем бюджетных средств остаются областные и районные государственные администрации.

Кроме этого, эксперты отмечают неопределенность территориальной основы местного самоуправления. Учитывая предусмотренные Конституцией составляющие территориального уклада Украины (Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки, села) и ее положения относительно определения местного самоуправления, можно сделать вывод, что осуществление местного самоуправления охватывает лишь границы населенных пунктов. Вопрос о том, под чьей юрисдикцией должна находиться территория между населенными пунктами, остается открытым. Решение этой проблемы возможно путем закрепления базовой территориальной единицы – общины, которая будет включать как территорию населенного пункта, так и определенные земли вокруг него. Такой подход предусматривает внесение изменений в ст. 133 Конституции Украины. Это даст возможность, с одной стороны, обеспечить «сплошной» характер местного

самоуправления (распространить его на всю территорию государства). С другой стороны, это теоретически позволило бы укрупнить общины и обеспечить их самодостаточность [12].

Кроме объективных причин, связанных с недостойным финансированием системы местного самоуправления и отсутствием четкого законодательного определения его полномочий, в последнее время отмечались попытки произвольной отмены решений органов местного самоуправления по чисто идеологическим мотивам.

В наибольшей мере такая практика применялась в плане попыток блокирования и выдвижения требований об отмене решений городских и областных советов относительно придания русскому языку официального статуса на территории соответствующих города или области, как это предусмотрено Европейской хартией региональных языков и языков меньшинств. В качестве рычагов воздействия в этом отношении применялись блокирующие решения губернаторов, протесты со стороны органов прокуратуры, а также административно мотивированные решения судов (при этом, отдельные суды выносили решения как в поддержку местных органов власти, так и запретительных решений президента и местных государственных администраций). Характерно, что в отношении решений органов местного самоуправления в Западной Украине в отношении языковых проблем или вопросов гуманитарной сферы власть ничего подобного не предпринимает.

Существенной угрозой автономии местного самоуправления стали инициатива правительства Ю.Тимошенко и парламентского большинства о досрочных перевыборах мэров и городских советов Киева и Харькова.

18.03.2008 г. в рамках договоренностей между секретариатом В.Ющенко и Ю.Тимошенко, парламент принял в первом чтении необходимый президенту закон о Кабинете Министров, а затем – усилиями БЮТ, части «НУ-НС», КПУ и Блока Литвина (всего - 246 голосов) принял постановление «О назначении внеочередных выборов депутатов Киевского городского совета и Киевского городского главы».

Сколько-нибудь обоснованных претензий в отношении мэра Киева Л.Черновецкого выдвинуто не было. Ни одна из назначенных по этому вопросу комиссий (правительственная, парламентская, президентская) выводы не предоставили. Назначение досрочных выборов Киевского городского совета вообще было не сопровождалось соответствующими мотивациями и с правовой точки зрения выглядело еще более произвольным.

Инициированное БЮТ аналогичное постановление по Харькову принято не было. Однако помимо этих двух городов, со стороны фракций парламентского большинства выдвигались планы проведения досрочных выборов мэров Сум, Симферополя, Мукачево, что никак не было согласовано с интересами местных общин и грубо нарушало и без того ограниченные права органов местного самоуправления. Среди городов, в которых, в зависимости от рейтинга общенациональной поддержки, БЮТ мог бы попытаться провести досрочные выборы мэров, также называли Львов, Днепропетровск, Одессу и др. Победа Л.Черновецкого на выборах мэра Киева 25.05.2008 г. несколько снизила давление на мэров городов со стороны БЮТ. Тем не менее, сам прецедент назначения внеочередных выборов мэра Киева волевым решением парламента является достаточно опасным прецедентом и отражает попытки наступления центральной власти на права местного самоуправления.

В плане решения проблем местного самоуправления, в последние годы были предприняты две инициативы, касавшиеся реформирования системы местного самоуправления, которые можно считать существенными попытками решения проблемы:

- проект конституционных изменений № 3207-1, который прошел первое чтение в парламенте 08.12.2004 г. (вместе с законопроектом об утверждении нынешней редакции Конституции) и был в целом одобрен Конституционным Судом [13], но отложен по политическим соображениям;
- проект административной реформы, выдвинутый Р.Бессмертным в 2005 г., и также отложенный по причине плохой правовой подготовки и негативного восприятия со стороны местных советов.

Законопроект № 3207-1 предусматривал новую редакцию ст. 133 Конституции и предполагал признание общиной административно-территориальной единицы, в которую входят жители одного или нескольких населенных пунктов и которая имеет определенные в установленном законом порядке границы ее территории.

Среди прочего, законопроект предполагал «изъятие из системы органов исполнительной власти районных государственных администраций»; уточнял порядок отмены решений глав местных государственных администраций, которые противоречат Конституции и законам Украины и другим актам законодательства; подтверждал нормы ст. 118 Конституции Украины (о назначении и ответственности глав местных государственных администраций).

Проект Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» № 3207-1 был в новой редакции внесен в парламент 23 декабря 2005 г. и прошел повторное первое чтение (328 голосов «за»), однако не был вынесен на второе чтение на следующей парламентской сессии. Т. о., в случае новых попыток внесения изменений в Конституцию в части прав местного самоуправления, всю процедуру по этому закону придется проходить заново.

При рассмотрении законопроекта № 3207-1 Конституционный Суд высказал возражения в отношении предложенной редакции части 1 новой редакции ст. 118 о том, что местные государственные администрации «представляют» исполнительную власть, который, в отличие от нынешнего термина («осуществляют») не соответствует функциональной характеристике местных государственных администраций, которая определяется ст. 119 Конституции. Поэтому в последующей редакции законопроекта функции местных государственных администраций были сведены к контролю за соблюдением законов местными органами исполнительной власти, подчиненным центральным органам власти. Статус исполнительных органов областных и районных советов, которые в случае проведения реформы должны были взять на себя значительную часть функций исполнительной власти на местах, конкретизирован не был. Предполагалось, что эти положения будут урегулированы соответствующим законом.

Другой подход был представлен в нескольких вариантах административно-территориальной реформы, представленных в 2005 г. Один вариант предполагал трехуровневую систему: громада (население не меньше 5 тыс.), район (не менее 70 тыс.), регион (не менее 750 тыс.). Предполагалось предоставить статус районов и регионов городам соответствующего размера. Минимальное население соответствующих административных единиц должно было составлять соответственно 8 тыс., 60 тыс. и 1,5 млн. человек. Другой вариант административно-территориальной реформы предполагал двухуровневую систему: громада – округ (число последних предполагалось в количестве 60-70).

Существенной проблемой при проведении реформы было то обстоятельство, что проведение административно-территориальной реформы невозможно без изменений в

Конституцию и учета положений Европейской хартии местного самоуправления. Перечень областей и приравненных к ним по статусу территорий содержится в ст. 133 действующей Конституции и был сохранен и в проекте изменений 3207-1, который был в основном одобрен Конституционным Судом.

Согласно ст. 140 действующей Конституции предполагается добровольный порядок объединения сел в сельскую общину (громаду), а создание общин (громад) из населенных пунктов смешанного типа не предусмотрено. Законопроект 3207-1 этого пункта не содержал, передавая право на образование административно-территориальных единиц Верховной Раде.

Однако ст. 5. ратифицированной Украиной Европейской хартии местного самоуправления содержит положение о том, что «изменения территориальных границ органов местного самоуправления не могут осуществляться без предварительного выяснения мнения соответствующих местных общин, возможно путем проведения референдума, если это разрешается законом». Таким образом, предлагавшиеся в 2005 г. планы административного реформирования по сути не могли быть реализованы.

Главные цели административно-территориальной реформы предполагали:

- 1) создание достаточной финансовой базы для местного и регионального самоуправления, и
- 2) преодоление диспропорций в размерах населения территорий одинакового уровня.

Сравнивая эти подходы с европейской практикой, можно отметить, что дотации отстающим регионам является главной расходной статьей бюджета ЕС (после дотаций сельскому хозяйству). Несмотря на это обстоятельство и несравненно более высокий уровень развития стран в ЕС, различия в размерах ВВП на душу населения между самыми развитыми и самыми депрессивными регионами в почти каждой из стран ЕС превышают пропорцию 1: 2.

В условиях Украины, где депрессивными можно считать большинство макрорегионов Центра и Запада, реформа могла предполагать объединение нескольких небольших бедных районов в один большой бедный. Что касается разницы в численности населения административных единиц разного уровня, не существует никаких общих закономерностей типа административного деления стран на стандартные территориальные образования с примерно равной численностью населения. Во Франции самый многочисленный департамент по численности населения в 25 раз больше самого малочисленного. В Италии наблюдается разница в численности населения между областями примерно в 40 раз.

После 1970 г. число общин было уменьшено в Нидерландах, Дании, Германии, Швеции (первые 3 государства характеризуются гораздо более высокой плотностью населения, чем Украина). В то же время во многих других государствах никаких изменений с общинами не происходит. Во Франции число низших административных единиц (коммун) почти не изменилось со времен Великой французской революции и составляет ок. 38 тыс. В среднем на коммуну приходится 1,5 тыс. человек.

Административная реформа в Польше была связана с пересмотром реформы 1970-х гг., когда было увеличено число воеводств, но ликвидирован районный уровень управления. Теперь районный уровень управления восстановлен, а границы воеводств приближены к тем, которые существовали до реформы Герека.

Существенный передел границ административно-территориальных единиц высшего уровня происходил лишь в Дании (в 1970 г.). Во Франции, Испании, Италии реформы касались формирования регионального уровня управления. В отдельных странах Европы проекты административно-территориальной реформы иногда выносятся на референдумы. Причем недовольство местных общин (Финляндия) или негативный результат референдума приводят к отказу правительств от их проведения (Португалия, 1998 г.).

В контексте Украины, в особенности для жителей сельских районов укрупнение сельских общин и районов означает прежде всего бытовые неудобства (необходимость преодолевать значительные расстояния для получения справок и любых бюрократических документов, которые сейчас оформляются в сельских советах). Фактически села лишатся самоуправления, которое станет для них факультативным.

В контексте развития демократических принципов самоуправления реализация подхода, предложенного законопроектом № 3207-1 представляется все же более предпочтительной, поскольку обеспечивает перенос решения местных проблем на уровень выборных органов местного уровня. Такой подход позволяет обеспечить реализацию принципа политической ответственности, а также облегчает проблему прозрачности принимаемых решений и учета мнения населения самих территориальных общин. Соответственно, целесообразно облегчить и предусмотреть законодательные возможности для укрупнения территориальных общин на основе предпочтений жителей самих населенных пунктов.

Инициированный снизу процесс укрупнения территориальных общин может столкнуться с существенными трудностями. Эксперты указывают на то обстоятельство, что состав «общины», в которую будет входить несколько населенных пунктов, и даже само существование определенной общины как самоуправляющейся единицы, по логике законопроекта № 3207-1 будет поставлено в зависимость от решений тех органов власти, которые будут принимать решения по вопросам административно-территориального устройства. Эти органы, руководствуясь в своих решениях главным образом потребностями административного управления (поскольку «община» остается административно-территориальной единицей), будут решать, создавать или не создавать определенную общину, объединять ли такую общину с другой или оставить ее самостоятельной, включить определенный населенный пункт в состав соответствующей общины или, напротив, изъять населенный пункт из одной общины и включить его в состав другой общины [14].

По мнению украинских экспертов, реформа местного самоуправления не ограничится принятием поправок к конституции. Подлежит дальнейшей коррекции ряд положений, связанных с разграничением полномочий в деятельности Президента, правительства, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Поэтому исключительно важно, чтобы новая редакция законов «О Президенте Украины», «О Кабинете Министров Украины», «О местном самоуправлении» соответствовали конституционным принципам и содержали максимально точные регламентные нормы, позволяющие избежать разночтений и перекрестного наложения полномочий ветвей и структур власти [15].

Выводы:

В плане реорганизации и наполнения реальными полномочиями системы местного самоуправления в Украине следует учитывать, что любая реорганизация существующего административно-территориального устройства потребует значительного времени, финансов и организационных усилий.

Проведение реформы местного самоуправления предполагает:

1) определить параметры, по которым будет поделена на общины территория существующих областей и районов;

2) провести в масштабах всей страны предварительную проектную работу по предполагаемому переделу территорий новых общин, избежав, при этом, проявлений недовольства, противоречий и конфликтов;

3) разработать и внедрить механизм замены существующих органов местного самоуправления органами новых общин, определить порядок передачи дел, документации, имущественных прав, средств и т. п.;

4) определить последующее трудоустройство работников органов самоуправления в случае их ликвидации или реорганизации;

5) создать надлежащую законодательную базу для деятельности новых органов самоуправления. В плане обеспечения законодательной основы реформы местного самоуправления (кроме новых законодательных актов о местном самоуправлении и об административно-территориальном устройстве) вполне целесообразна разработка и принятие специального закона, который будет регулировать процедуру и ход проведения реформы.

6) Поскольку для осуществления реформы понадобится по крайней мере 2-3 года, очевидно, что начало реализации этого варианта реформы местного самоуправления не следует привязывать к конкретным выборам. Однако, чтобы не проводить внеочередных местных выборов в органы самоуправления новых общин, было бы уместным отложить его внедрение (с учетом 5-летнего срока полномочий органов местного самоуправления) до выборов 2011 г.

7) Реформу местного самоуправления не следует привязывать или ставить в зависимость от одновременного проведения реформы административно-территориального устройства. Приоритетными аспектами реформы местного самоуправления может стать преодоление неполноценного характера самоуправления на районном и областном уровнях, четкое размежевание полномочий органов самоуправления и местных органов исполнительной власти, обеспечение источников финансирования местного самоуправления.

8). Начальной фазой реформы местного самоуправления (до внесения конституционных поправок) может стать проведение нескольких приоритетных мероприятий. В том числе:

- введение полноценного самоуправления на районном и областном уровнях и соответствующее сокращение компетенции местных государственных администраций;

– проведение четкого размежевания полномочий исполнительных органов местных советов и соответствующих местных государственных администраций;

– пересмотр бюджетного и налогового законодательства с целью расширения финансовой базы местного самоуправления и створение для него надлежащих финансовых условий;

– четкое урегулирование вопросов, связанных с особенностями правового регулирования коммунальной собственности и управления ею.

Что касается конституционных поправок в развитие законопроекта № 3207-1, они могут быть полезными и в плане устранения дисбалансов в системе организации исполнительной власти в Украине, проявившихся в результате вступления в силу закона № 2222-IV.

В результате введения конституционных поправок в сфере местного самоуправления может быть устранено противоречие, в результате которого Кабинет Министров формируется парламентом, а местные органы исполнительной власти – местные государственные администрации остаются под контролем Президента Украины, функции которого в сфере исполнительной власти не определены.

4. Заключительные комментарии и выводы

1. Развитие политических процессов в Украине после 2004 г. подтверждает необходимость существенного разграничения понятий и стандартов политической демократии и правового государства. Без обозначения необходимости возврата политических и внутривластных отношений в правовую плоскость, есть основания предостеречь об опасности вырождения демократического потенциала в украинской политике в примитивный популизм. Демократия подменяется правовым нигилизмом и вседозволенностью, которые провоцируют возможность применения силы и установления в перспективе авторитарной диктатуры.

2. Просматривается принципиальная необходимость обеспечения условий, при которых основные политические группы и институты власти будут принуждаться к взаимному сотрудничеству. Этот аспект означает, что структуры власти будут вынуждены следовать букве закона при исполнении своих полномочий (т. е., будут вынуждены признавать формальные и неформальные правила взаимодействия и избегать выхода за рамки очерченных конституционными и правовыми нормами пределов властной компетенции).

3. Весьма примечательна практика использования политическими силами, которые поддерживали В.Ющенко во время выборов 2004 г., лозунгов и политических импульсов в духе «революционной целесообразности». Любопытно, что к таким импульсам власть и провластные политические группы прибегают не только в ходе выборов, но и в промежутках между выборами. В результате наблюдается нагнетание истерии и искусственно создается атмосферы «холодной войны». Соответственно, оппозиция представляется в роли внутреннего врага или агентуры иностранного государства. И в ходе парламентской избирательной кампании 2006 г., и в ходе политического кризиса и досрочных парламентских выборов 2007 г. существенным элементом кампании против оппозиции были действия, направленные на обострение противоречий в украинско-российских отношениях.

Нормализация политических процессов в контексте становления правового государства предполагает, что конкурирующие партии и блоки будут вынуждены осознанно придерживаться ряда ограничений в своих действиях. В частности, что политические партии откажутся от лозунгов и методов «гражданской войны», которые толкуют любые выборы как войну добра и зла. В этом же смысле представляется ненормальным имманентное деление политической системы по критериям участия различных партий и групп в «оранжевой революции», поскольку для основной массы избирателей в 2004 г. поддержка обоих кандидатов на пост президента была проявлением их демократического волеизъявления.

В плане «неправового» формата отношений между основными политическими оппонентами представляется весьма показательным искусственное разделение политической системы на две группы: «оранжевые», или партии - наследники «майдана» (прозападные, прогрессивные, демократические), и их противники – сторонники В.Януковича, адепты прежнего режима (кучмисты), левые (наследники коммунистического режима). Кроме истерии и не подтвержденных никакими доказательствами обвинений во время выборов, со стороны наследников «майдана» выдвигается ультимативное условие о невозможности создания коалиций и блоков между представителями этих двух лагерей. Такой подход приводит к искусственной поляризации политической системы, повышает роль идеологии и служит дополнительным фактором политической нестабильности.

4. Нагнетание напряженности и истерии в духе «перманентной революции» приводит к искусственной деформации политического пространства и уводит участников политической конкуренции от постановки вопроса о создании стабильных политических и правовых условий и основ демократического развития государства и общества. В этом смысле «революционная» традиция «майдана» прямо противоположена концепции правового государства и установления верховенства права. Любопытно, что лидеры политических сил, которые считаются наследниками традиции «майдана», тщательно избегают обращения к тезису о правовом государстве, понимая, что его стандарты не позволят им принимать произвольные с точки зрения права решения. Вполне очевидно, что при сколько-нибудь тщательном и последовательном соблюдении Конституции и законов Украины в ходе политического кризиса 2007 г. проведение досрочных парламентских выборов попросту оказалось бы попросту невозможным.

5. Примечательно, что в создании прочных правовых условий и процедурных механизмов наиболее заинтересованы структуры исполнительной власти (правительство). В этом смысле примечательна эволюция правительства Ю.Тимошенко – от абсолютного политического волюнтаризма к вынужденному и постепенному осознанию необходимости твердых правовых основ деятельности правительства и более точных процедурных правил, которые могут оградить правительство от произвольного вмешательства со стороны президента и его секретариата.

6. Если учесть, что на «постреволюционный» формат политической системы накладывается на объективно существующие межрегиональные и социокультурные различия, складывается комплекс факторов, препятствующих укреплению правовых основ власти и стабильному развитию демократических институтов и процедур. При таком соотношении объективных и субъективных причин, отдельные институты власти не заинтересованы в обеспечении честных и стабильных с правовой точки зрения условий. Например, торможение в течение четырех лет создания общенационального электронного реестра избирателей является объективным условием, позволяющим фальсификацию выборов, преимущественно в западных областях, что выгодно аппарату президента, «Нашей Украине» и БЮТ.

В определенной мере социокультурный раскол общества выгоден и Партии регионов, для которой преимущественно русскоязычные области юго-востока являются «естественным» базовым электоральным массивом.

7. Искусственное противопоставление различных политических групп и социокультурных сообществ создает весьма специфические политические условия, которые осложняют постановку в общенациональном плане задачи продолжения демократических реформ. В контексте специфических условий Украины общество является глубоко расколотым по

региональным и социокультурным признакам, что тормозит формулирование основных задач в плоскости реализации народного суверенитета,

8. Наиболее перспективной сферой развития демократических реформ является формирование прочных основ правового государства как базового принципа, регламентирующего распределение полномочий и деятельности органов власти.

В этом контексте, поскольку общество состоит из двух взаимосвязанных, но все же различных сегментов, более перспективным представляется правовой подход к политическим процессам и необходимость максимально более точной регламентации прав граждан (на основе их равенства независимо от культурных и языковых предпочтений) и максимально более полного определения компетенции властных институтов, включая механизмы и процедурные правила взаимодействия между ними.

9. В нынешнем виде разделение власти между разными структурами и уровнями управления является сугубо эфемерным. Оно однозначно не обеспечивает эффективность, ответственность и подконтрольность правительства гражданам. Существующий режим распределения полномочий не предусматривает адекватной политической ответственности и позволяет развитие борьбы между различными структурами власти их лидерами в исключительно грубых неправовых формах, включая применение форм и методов, не предусмотренных законодательством.

10. Одной из наиболее существенных причин, обусловивших возможность противоборства между основными политическими лидерами, занимающими ведущие государственные посты и поддерживающими их политическими группами, является непризнание существующих конституционных и правовых норм и соответствующих ограничений.

Рекомендации

1). Повышение требований к ответственности лиц и институтов, имеющих государственные полномочия, в плане соблюдения норм законодательства.

2). Создание и введение законодательных ограничений и сдерживающих норм, обеспечивающих правовую и политическую ответственность.

3). Важным направлением является необходимость обеспечения в прецедентном режиме проведения выборов и вступления в должность властных институтов на основе заранее согласованного конституционного и выборного законодательства.

4). Коррекция Конституции возможна и целесообразна только при условиях соблюдения норм конституции и требований законодательства.

5). Необходимо прекращение «оспариваемого» состояния Конституции и формата распределения властных полномочий.

6). Целесообразно максимально точное разграничение полномочий органов власти. Определяющим критерием должно стать определение функций, а также правовых и регламентных норм. В плане полномочий президента, правительства и местных органов власти целесообразно максимально точно определить то, что отдельные структуры власти могут и должны делать, и чего они не имеют права делать.

7). В контексте регламентации полномочий властных структур и компетенция, и, тем более, ответственность президента точно не определены.

8). В контексте коррекции Конституции необходимо приведение в соответствие с ее новой редакцией основных положений всех законов, касающихся полномочий органов власти.

9). В контексте содействия демократическим процессам и формирования устойчивых структур власти целесообразен отказ от «личного» восприятия тех или иных фигур в системе власти. Подходы со стороны международных фондов содействия демократии должны основываться на реализации общих принципов и подходов, избегая применения принципов политической целесообразности или личного доверия, поскольку поведение основных субъектов власти в Украине подвержено конъюнктурным или ситуативным колебаниям.

10). Необходимо предусмотреть усиление независимости и ответственности Конституционного Суда. Необходимо предусмотреть и выписать возможность пересмотра Конституционным Судом своих прежних решений. Целесообразно более точно обозначить сроки принятия решений Конституционного Суда, включая ответственность за бездействие и ответственность судей за несвоевременную подготовку заключений по рассматриваемым вопросам.

11). Сохраняется необходимость повышения уровня открытости власти на всех уровнях, включая регламентацию порядка публикации принимаемых решений. Вторым существенным моментом является целесообразность более четкого анализа государственной политики и содержания принимаемых решений, включая разъяснение их содержания для общества.

12). Развитие и реформирование системы местного самоуправления является важным резервом развития демократических принципов и основ общественного устройства. В контексте проведения реформы целесообразен максимальный учет интересов самих территориальных общин и ограничение давления со стороны президента и структур исполнительной власти. В противном случае, реформа будет сорвана президентской «исполнительной вертикалью» в областях и районах, а процесс самоорганизации местных общин будет вновь надолго заторможен. При разработке проекта реформы местного самоуправления целесообразно максимальное ограничение влияния политической идеологии. Как представляется, для Украины является неизбежным определение в той или иной форме регионального уровня самоуправления, развитие которого обеспечит больший характер самостоятельности местного самоуправления на уровне областей. В отличие от ограничительной практики, применявшейся в период 1994 - 2008 гг., такой подход позволит стабилизировать и повысить прочность государственной власти за счет реализации демократических принципов самоуправления.

Примечания:

1. В первоначальном тексте Конституции (1996 г.) к прерогативам президента были отнесены назначение премьер-министра (по согласованию с парламентом), министров, их заместителей и глав местных государственных администраций в областях и районах (по представлению премьер-министра), по контрасигнации премьер-министра и министра обороны – высшего командования Вооруженных Сил Украины, по контрасигнации премьер-министра и министра юстиции – трети состава Конституционного Суда, премьер-министра и министра иностранных дел – глав дипломатических представительств Украины за рубежом; по собственному усмотрению – половины состава Совета

Национального банка и половины состава Национального Совета по делам телевидения и радиовещания. - Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 року. – Відомості Верховної Ради, 1996, № 30, ст. 141.

2. Ющенко не отдаст ОПЗ и Укртелеком в управление Тимошенко / Корреспондент.net Украина. 20 мая 2008. - <http://korrespondent.net/business/companies/467864>

3. Политическое противостояние пропрезидентских и проправительственных сил острее всего проявляется в экономической сфере. 22.04.08. - [<http://www.analitik.org.ua/current-comment/economy/480c7073a149b/>]

4. Коментар до Конституції України. 2-е вид. / Голова ред. колегії В.Ф.Опришко. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – С. 242.

5. Там же. – С. 243.

6. Согласно высказанным в публичной форме комментариям бывшего первого вице-премьер-министра Н.Азарова, в мае 2007 г. В.Ющенко отдал тайный приказ (публикация которого, разумеется, не предусматривалась) об аресте членов правительства, что предполагало силовой захват Кабинета Министров подразделениями незаконно подчиненных ему внутренних войск МВД и государственной службы охраны.

7. Ющенко отрезал Януковичу путь к премьерству // Новинар, 23 мая 2008, №19.

8. Ющенко подписал закон о Кабинете министров / Корреспондент.net Украина. 17 мая 2008. – [<http://korrespondent.net/ukraine/politics/465160/>]; Закон о Кабинете министров. – [<http://www.analitik.org.ua/current-comment/int/4832ac0005fc0/>]

Прежняя редакция закона, принятая парламентом 21 декабря 2006 г., признается недействительной. 12 января 2007 г. парламент преодолел вето президента на этот закон, после чего 19 января 2007 г. В.Ющенко повторно наложил вето на этот закон и 5 февраля 2007 г. обратился в Конституционный Суд с просьбой установить соответствие Конституции ряда положений закона о Кабмине. Тем не менее, закон был подписан председателем Верховной Рады и вступил в силу. Конституционный Суд не вынес заключения о соответствии прежней редакции закона нормам Конституции.

9. Ивженко Т. Сигнал к предвыборному старту // Независимая газета, 19 мая 2008.

10. Конституційне право України. Навч. видання / За ред. В.Я.Тация, В.Ф.Полорілка, Ю.М.Годики. – Київ: Український центр правничих студій, 1999. – С. 353, 355.

11. См.: Конституційне право України. Навч. видання / За ред. В.Я.Тация, В.Ф.Полорілка, Ю.М.Годики. – Київ: Український центр правничих студій, 1999. – С. 353 - 354.

12. См.: Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування: проблеми внесення змін в Конституцію України // Вибори і демократія. - 2005, №3 / Юриспруденція on-line. 01.01.2006. [<http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=0&d=664>]

13. Висновок Конституційного Суду України. Справа № 1-16/2005. 7 вересня 2005 року. № 1-в/2005.

14. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси. / Юриспруденція on-line. 01.03.2006. - [<http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=676>]

15. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси. 01.03.2006. – [<http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=676>]; Пухтинський М., Власенко О. Система управління на регіональному та місцевому рівнях потребує змін. Яких саме? // Віче. – 2006, №22. – [<http://www.viche.info/archive/387/>]