
Є. ЄВГРАФОВА

суддя Вищого спеціалізованого суду України
з розгляду цивільних і кримінальних справ,
кандидат юридичних наук



УДК 340

Питання правової організації державної влади в контексті конституційної реформи в Україні

Що труднощі, коли ми самі собі
перешкоджаємо і шкодимо.

Г. В. Ф. Гете

У статті розглядаються актуальні питання дії права у сфері організації державної влади в контексті вирішення завдань конституційної реформи в Україні. Висвітлюються невирішені проблеми, що притаманні сучасному українському парламенту, шляхи їх розв'язання в сучасний період. Аналізуються система виконавчої влади, її надмірна централізація і концентрація владних повноважень, розгалуженість на території країни, наявність у правовій системі величезного масиву так званого «відомчого законодавства», блокування ним прямої дії норм Конституції та законів України. Зазначені обставини звели нанівець конституційно-правовий статус місцевого самоврядування та їх органів. Вихід із такої ситуації може бути гарантований лише децентралізацією виконавчої влади шляхом передачі повноважень центральних, територіальних і місцевих органів місцевому самоврядуванню. Розглянуті проблемні аспекти правової організації судової влади, причини гальмування її реформування, нестабільність судового законодавства, допущені прорахунки і помилки тощо.

Ключові слова: правова організація, принцип поділу влади, конституційна реформа, законодавча влада, виконавча влада, судова влада.

З дня проголошення України незалежною і суверенною державою (24 серпня 1991 р.) почалося впровадження нових принципів організації та

діяльності органів державної влади. У класичному вимірі одним із найбільш поширених і практично впроваджених у сучасні демократії основоположних

принципів є поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Безальтернативно і, по суті, беззаперечно цей принцип сприйнято чи не найважливішим елементом політико-правової ідеології державного будівництва в Україні. Його впровадження відбувалося одночасно з демонтажем існуючої на той час системи організації державної влади за радянської моделі, заснованої на так званій «всевладді рад», офіційно панівній комуністичній ідеології та адміністративно-командних методах управління суспільством.

За великим рахунком принцип поділу державної влади є проявом верховенства права [1, с. 187], який, поперше, спрямований на формування й розвиток у країні демократичних інститутів, подолання наслідків тоталітаризму в суспільному і державному устрої, по-друге, і це головне, – на забезпечення умов здійснення прав, свобод і законних інтересів людини. У реальній дійсності поділ державної влади є реалізацією об'єктивних потреб у функціональній спеціалізації органів державної влади, необхідності професійного розподілу праці між її органами та посадовими особами з метою забезпечення ефективного управління державою. Усе це зумовило конституювання принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову як однієї з найважливіших засад конституційного ладу в Україні. Але його практичне впровадження в державному будівництві виявилось не таким простим і доступним для оволодіння, як уявляли собі розробники проекту Основного Закону України і сам конституцієдавець. У загальних рисах цей принцип закріп-

лено у ст. 6 чинної Конституції України, в якій досить чітко визначено, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову», органи яких «здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Ці положення підсилюються вимогами ст. 19 Основного Закону, згідно з якими «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Здавалося б, що наведені конституційні положення не допустять появи будь-яких нестатутних (протиправних) дій органів публічної влади та їх посадових осіб. Проте одна справа, закріпити такі вимоги на конституційному рівні, розвинути їх і правильно конкретизувати в окремих законах, і зовсім інша – забезпечити їх впровадження в державному будівництві [2, с. 96]. Реалізація цих вимог законодавчою, виконавчою та судовою владою здійснюється не інакше, як через діяльність їх органів і посадових осіб. Разом з тим саме в цьому, на нашу думку, полягає вся проблематичність щодо неухильного додержання і виконання норм Конституції і законів України. Минуло понад вісімнадцять років із дня, коли Конституція набула чинності і в повному обсязі стала діючим у державі Основним Законом. Разом з тим за цей проміжок часу в суспільстві й державі так і не досягнуто бажаного виконання його принципів і норм, навпаки, вчинені органами названих гілок державної влади

(кожна по-своєму) численні порушення конституційних та інших норм права істотно підірвали довіру до неї громадян, що, у свою чергу, значно ускладнило їх додержання і належне виконання.

Системне вирішення цієї надзвичайно важливої для суспільства проблеми [3, с. 82] потребує наявності відповідних умов, і не в останню чергу належного рівня *правової культури* і *правосвідомості*, насамперед посадових і службових осіб органів публічної влади, *розвинутої* та *якісної законодавчої бази*. Вважаємо, що без наявності таких умов реалізація принципу поділу державної влади, а з ним і дії верховенства права, буде постійно стикатися з різними за характером перешкодами, нерідко непорозуміннями і суперечностями, що часом виникають між вищими посадовими особами держави, а також за наявності конфліктів відомчих інтересів. Так, у суспільстві й досі пам'ятають взаємовідносини, що тривалий час (2005–2010 рр.) існували між президентом, урядом і парламентом України, які були далекі від загальноприйнятих у демократичних країнах етико-правових стандартів. Як відомо, ці взаємовідносини проявлялись у навмисному втручанні одного органу чи посадової особи в компетенцію інших, зловживанні наданими повноваженнями, ігноруванні встановлених Конституцією і законами України правових процедур і т. ін.

Тому, незважаючи на чинність Основного Закону і пряму дію його норм, у реальній дійсності спостерігається дещо інше – відчуження від установлених ним вимог і визначених законами організаційно-правових форм діяльності органів публічної влади. Корупція,

бюрократично-корпоративна замкнутість, нецільове використання бюджетних коштів, професійна деградація державного апарату, по суті, заблокували реалізацію принципів і норм Конституції, що помітно загальмувало розвиток України як демократичної і правової держави. На сьогодні це, на превеликий жаль, однаково характерно для всіх без винятку органів державної влади. У зв'язку з цим, як справедливо наголошується в науковій літературі, остання «поступово перетворюється на гіпертрофовану мафіозну структуру, що паразитує на громадянах та ресурсах країни, включаючи насамперед людські» [4, с. 33–34]. Але, щоб змінити подібну ситуацію і повернути діяльність органів публічної влади до Права, у конституційне русло, явно недостатньо «косметичних» заходів із перманентного удосконалення законодавчої бази та проведення поспішного, несистемного і в цілому непродуманого їх реформування. Красномовним свідченням таких підходів є, зокрема, так зване реформування судової та адміністративної (виконавчої влади) системи, яке, з відомих причин, так і не дало бажаних позитивних результатів. І це, незважаючи на численні наукові дослідження, розробки, проекти і т. ін. з цих питань, які можна було б використати у вирішенні практичних завдань правової організації публічної влади в Україні [5, с. 7–11]. На превеликий жаль, цього також не відбулося, оскільки юридична наука попри всі її наміри бути корисною для державного будівництва і правової системи, принаймні в цих сферах, функціонує сама по собі, життєва практика – сама по собі. Але добре відомо, що

в сучасних умовах без наукового обґрунтування навряд чи вдасться досягти успіху в реформуванні публічної влади. Що для цього потрібно зробити і на яких аспектах правової організації, зокрема державної влади необхідно зосередити зусилля юридичної науки, розглянемо ці питання докладніше.

Відповідно до чинної Конституції України *законодавчу владу* уособлює парламент, Верховна Рада України (ст. 75); *виконавчу* – Кабінет Міністрів (вищий орган у системі органів виконавчої влади – ст. 113), інші центральні (міністерства, державні комітети тощо) та місцеві органи виконавчої влади (райони, обласні, в містах Києві і Севастополі державні адміністрації – статей 114, 118). *Судову владу* (здійснення правосуддя) складають: Верховний Суд України (найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції), місцеві, апеляційні, спеціалізовані суди. Особливе місце в системі національного судочинства Основний Закон відводить Конституційному Суду України – єдиному в державі органу конституційної юрисдикції (ст. 147).

Парламент за Конституцією визначено як *єдиний в Україні орган законодавчої влади*, тобто виключно парламент уповноважений приймати закони. Проте, незадоволення в суспільстві його діяльністю актуалізувало проблему щодо пошуку оптимальної організації роботи законодавчого органу. У науковій літературі одним із таких варіантів і не без підстав пропонується утворення в Україні двопалатного парламенту, що, на думку авторів, сприятиме стабільності його діяльності, а також поглибленню професійності та відпо-

відальності за результати своєї роботи [6, с. 13–14]. Слушна пропозиція і, можливо, вона буде реалізована, за умови, що її обговорення не буде надто тривалим та за відсутності навіть страху втрати унітарності державного устрою. Як відомо, у світі на сьогодні, зокрема на Європейському континенті, існує чимало *унітарних держав*, де успішно і ефективно, як показує досвід, працюють двопалатні парламенти і ніщо не загрожує їх конституційному устрою. Для України двопалатний парламент є одним із важливих аспектів не тільки децентралізації влади, а й, що не менш важливо, деконцентрації повноважень, які на цей час належать однопалатній Верховній Раді України. Разом з тим здійснення суттєвого реформування парламенту України також змушує замислитися над його новою назвою. Це питання поставало перед науковцями, політиками, державними та громадськими діячами і раніше, ще на початку 90-х років минулого століття в ході підготовки проекту нової Конституції України. Якщо вести мову про двопалатний парламент, то, на наш погляд, найбільш прийнятною для нього назвою є *Національні збори* з їх нижньою і верхньою палатами – відповідно *Палата депутатів* і *Палата регіонів* (сенат) [7, с. 539–562].

Ще більш складним завданням є вирішення питань стосовно системи органів виконавчої влади, правове врегулювання організації яких виходить далеко за конституційні межі та закони України. На сьогодні така система являє собою *надто централізовану, ієрархічно сформовану* структуру – так звану *«виконавчу вертикаль влади»*. Крім місце-

вих органів влади, до її складу входять також територіальні підрозділи окремих міністерств, державних комітетів, інших центральних відомств. Але і це ще не все, оскільки створено чимало органів, правовий статус яких *прирівнюється* до центральних органів виконавчої влади, це: Пенсійний фонд України (статус державного комітету), Державна служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації та ін. Окрему підсистему становлять органи виконавчої влади України зі спеціальним статусом, зокрема: Адміністрація прикордонної служби, Антимонопольний комітет, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Національна комісія з питань регулювання зв'язку, Державна митна служба, Державна судова адміністрація та ін.

Відповідно до наданого названим центральним органам виконавчої влади статусу встановлюються фінансове і матеріально-технічне забезпечення їх діяльності, заробітна плата керівників, інших посадових і службових осіб, апарату (секретаріату). У зв'язку з цим виникає запитання: за якими критеріями певні державні органи *прирівнюються* до центральних органів виконавчої влади, чи такий порядок склався за давно існуючою адміністративною традицією? Аналіз правового статусу цих органів дає підстави стверджувати, що таким критерієм є пряме або опосередковане підпорядкування їх уряду (міністерству), а мотивом виступає *доцільність* і встановлення жорсткої централізації в державному управлінні. Насправді вся ця система на території держави перетворюється у гігантський спрут, щупальці якого охопили майже

все, зокрема й те, що за своєю природою мало б належати місцевому самоврядуванню, його органам. Останнім за таких обставин відведена хіба що ритуальна роль у вирішенні завдань місцевого значення.

За Конституцією України в редакції від 28 червня 1996 р. формування такої системи виконавчої влади відбувалось за безпосередньою участю Президента України. Для цього йому були надані досить вагомні конституційні повноваження, а саме: утворювати, реорганізувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, зобов'язуючи його діяти «в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» (п. 15 ч. 1 ст. 106). У такий спосіб Основний Закон ніби встановив *стримування* у здійсненні президентом указаних повноважень. Утім подібне стримування, як свідчить досвід впровадження принципу поділу державної влади, не стало ефективним засобом. У випадках, коли для здійснення президентом цих повноважень таких коштів було недостатньо або вони були вже вичерпані, вносилися відповідні зміни до Державного бюджету або використовувались кошти з резервних фондів уряду, розширюючи таким чином раніше визначені межі використання коштів на створення й утримання нових центральних органів виконавчої влади.

Переходом до парламентсько-президентської форми правління відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV зазначені повноваження Президента були надані Кабінету Міністрів України (п. 9¹ ст. 116

Конституції). Проте такий перерозподіл повноважень між президентом і урядом хоча й призвів до зміцнення конституційно-правового статусу останнього і посиленню його ролі в системі органів виконавчої влади, але жодним чином не вплинув на її реорганізацію в цілому, бо вся система виконавчої влади залишилась такою, якою була створена раніше, вісімнадцять років тому.

З огляду на викладене можна стверджувати, що виконавча влада в Україні, незважаючи на деякі спроби її реформування в напрямі децентралізації, поки що являє собою не стільки усвідомлено вибудовану на правових засадах систему взаємопов'язаних органів, скільки їх *конгломерат*. Саме конгломерат, тому що серед його органів є чимало дублюючих один одного, просто зайвих, утворених на розсуд «під когось або під щось». При цьому, що притаманно цьому конгломерату, так це надто «активна» нормотворча діяльність його органів, за результатом якого сформувалась досить значна кількість неконтрольованого масиву юридичних актів нормативного змісту – наказів, інструкцій, листів, директив, концепцій, доктрин, циркулярів і т. ін., які були обов'язковими до виконання у певній сфері життєдіяльності держави.

Таким чином, утворюється *гігантська нормативно-юридична маса*, яку в літературі умовно назвали «відомчим правом». Як свідчить практика застосування такого «права», нерідко ним підмінюються зміст і первинна регулятивна сила законів. У звичайних життєвих ситуаціях це «право» стає прямою перешкодою на шляху реалізації принципів і норм Конституції України. За таких

обставин навряд чи можна стверджувати про реальну дію у країні верховенства права, впровадження якого безпосередньо пов'язане зі стабільністю правопорядку й законності, ефективною і незалежною діяльністю органів правосуддя, беззастережним додержанням вимог Основного Закону.

Не менш складною, ніж виконавча влада, є *судова система* України, яка перманентно перебуває у стані реформування. Згідно з конституційними засадами судочинства в Україні здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції (ст. 124). Система судів загальної юрисдикції «будується за принципами *територіальності і спеціалізації* (ст. 125), які відповідно до ст. 17 Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. (далі – Закон¹) були доповнені принципом *інстанційності*. Разом з тим питання *системи судів* викликало найбільше спорів серед учених-юристів, фахівців із питань судового права і процесу. Так, Законом «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. (далі – Закон²) передбачалось утворення окремо *Апеляційного і Касаційного судів* України (нагадує французьку модель). Але рішенням Конституційного Суду України від 11 листопада 2003 р. № 20-рп/2003 положення названого Закону щодо Касаційного суду були визнанні неконституційними [8, с. 529–534]. Така доля мала б спіткати і Апеляційний суд, але з невідомих причин і з тих самих підстав щодо неконституційності Касаційного суду його в даному відношенні чомусь не зачепили. І тільки з прийняттям Закону¹ Апеляційний суд у системі правосуддя України вже не значився.

Причиною такої перебудови в судовій системі, на нашу думку, стало не зовсім правильне й адекватне тлумачення змісту відповідних положень Конституції України, зокрема її ст. 125. Крім того, не менше цьому сприяли *романтичні віяння* у свідомості розробників законопроектів із проблем реформування судової влади в Україні.

З метою реалізації названих принципів судоустрою України Закон¹ оновив раніше існуючу систему судів, до якої увійшли: 1) місцеві суди; 2) спеціалізовані суди; 3) апеляційні суди; 4) вищі спеціалізовані суди (касаційна інстанція); 5) Верховний Суд України (ч. 2 ст. 17). Крім того, Закон¹ закріпив також *перерозподіл повноважень* між судами, зокрема, передавши касаційні повноваження від Верховного Суду вищим спеціалізованим судам. Утім і на цей час зазначені положення законодавства є предметом гострої дискусії як у середовищі суддів, так і в наукових колах. Головним чином ідеться про конституційно-правовий статус Верховного Суду України, повернення йому в повному обсязі правосудних функцій, установлення безпосереднього доступу до нього фізичних і юридичних осіб тощо.

Однак і після прийняття Закону¹, яким власне, було розпочато нове реформування судової системи в Україні, залишилось чимало проблем щодо структурної організації, повноважень, підсудності судів, навантаження суддів, гарантій їх незалежності, доступності правосуддя, фінансового і матеріально-технічного забезпечення їх діяльності і т. ін. Звичайно, названо далеко не всі проблеми, які необхідно вирішувати для того, щоб система судової влади Украї-

ни повністю відповідала міжнародно-правовим стандартам, що пов'язано з необхідністю внесення відповідних змін до чинної Конституції України. На час роботи Конституційної Асамблеї було схвалено законопроект щодо внесення таких змін, у тому числі й з питань формування суддівського корпусу та заходів зміцнення незалежності судів і суддів. Зокрема у проекті передбачалось призначення президентом України суддів на посаду *безстроково*; повному формуванню складу Вищої ради юстиції (далі – ВРЮ), її діяльність мала би здійснюватися на постійній основі; ВРЮ пропонувалося надати повноваження щодо позбавлення суддів недоторканності за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – ВК), а за пропозицією відповідних рад суддів призначати суддів на адміністративні посади та звільняти їх з цих посад тощо.

Подібний порядок встановлено конституціями більшості держав Європейського Союзу, але це не повинно означати, що такий порядок є оптимальним для судоустрою в Україні. Адже не будь-яке запозичення іноземного досвіду, навіть країн зі сталою і розвинутою демократією, у реальній дійсності буде сприяти чіткій і виваженій правовій організації того, що відбуватиметься в національній системі правосуддя. Україну до цього часу вважають державою з *перехідною демократією*, або *державою нової демократії*, за визначенням ВК, яке використовують політики як аргумент щодо *необхідності* запозичення досвіду інших країн. Не дивно, що такий підхід у вирішенні проблем судової влади в Україні схвалила і ВК, в одній із доповідей якої за-

значалось, що «нові демократії (в тому числі Україна. – Є. Є.) поки не мали шансів розвивати традиції попередження зловживань, і тому в крайньому разі в цих країнах необхідні ясні конституційні й законодавчі положення, котрі гарантують попередження політичними зловживаннями під час призначення суддів». За деякими судженнями важко погодитись, оскільки в Україні є сталі національні традиції, достатньо було й залишається на цей час шансів щодо попередження будь-яких зловживань у державних органах і установах, які причетні до формування суддівського корпусу і призначення на посаду суддів. Усе полягає, ще раз підкреслимо, в *неухильному додержанні та виконанні* всіма учасниками цього процесу принципів і норм Конституції України, у тому числі в ході підготовки і прийняття відповідних законів.

На відміну від законодавчої та виконавчої влади, які згідно з Конституцією здійснюють свої повноваження самостійно, але у взаємозв'язку і взаємодії одна з одною, для судової влади і суддів характерною особливістю їх конституційного статусу є не лише самостійність, а й незалежність при здійсненні правосуддя (ст. 126 Конституції). І це зрозуміло, адже саме *незалежність є одним із найважливіших елементів міжнародно-правового стандарту*, що гарантує самостійність, неупередженість і безсторонність судових органів при розгляді ними справ, ухвалення вмотивованих, законних і справедливих рішень.

У цьому зв'язку не випадково, що в уже згаданому проекті Концепції внесення змін до чинного Основного За-

кону в розділі з питань судової влади значна увага приділяється не просто звичній для суспільства констатації незалежності правосуддя і суддів як факту соціально-правової необхідності, а передбачаються деякі нові заходи для її зміцнення. І те, що тема незалежності судової влади є найбільш обговорюваною в суспільстві, науковій літературі та засобах масової інформації, значною мірою зумовлено, по-перше, тривалим пошуком оптимальної і раціональної моделі її системи, по-друге, рівнем довіри до органів правосуддя з боку громадян і юридичних осіб, а також відношенням до нього органів публічної влади, їх посадових осіб. При цьому систему конституційних гарантій незалежності судів і суддів, а також додаткові гарантії, встановлені законами, вважаємо цілком правильними, але в дії малоефективними. Так, здавалося б, усе зрозуміло за змістом у приписі ст. 126 Конституції: «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється». Разом з тим, на нашу думку, на конституційному рівні повинна бути не просто декларативною вказана заборона, а також те, що такий вплив на суддів *є злочином проти правосуддя*. Крім того, хотілось би звернути увагу на те, що професійні судді є незалежними і поза приміщенням, в якому вони здійснюють правосуддя. У зв'язку з цим у рішенні Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004 (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) наголошується, що «заборона впливу на суддів у будь-який спосіб поширюється на весь час обіймання ними посади судді» (підп. 4 п. 4 мотивувальної частини Рішення) [9, с. 409]. На

жаль, це рішення органу конституційної юрисдикції залишилось малопомітним для законодавців, інших органів державної влади та їх посадових осіб. Більше того, гарантована Основним Законом недоторканність суддів, маючи публічний характер, і що неодноразово підтверджено рішеннями Конституційного Суду України, деякими посадовими особами державних органів чомусь сприймається не як забезпечення незалежності правосуддя, а як особистий привілей суддів. У зв'язку з цим постає питання: можливо існує нерозуміння конституційно-правового статусу і призначення судової влади та її носіїв, суддів, що цілком імовірно, або усвідомлене прагнення вершити над нею свій адміністративний (не громадянський) контроль, у тому числі у формі пропозицій, рекомендацій, порад, підказок і т. ін. щодо того, як «правильно» здійснювати правосуддя в тих чи інших судових справах.

З огляду на наведене не можна не звернути уваги на таку обставину, коли на одному з чергових засідань Конституційної Асамблеї у доповіді її комісії з питань правосуддя було зазначено, що при опитуванні суддів, які проходили підготовку у Національній школі суддів України, на запитання, чи був на них вплив при здійсненні правосуддя, 94 % з числа опитуваних відповіли, що такий вплив мав місце. Наскільки такі дані відповідають дійсності, ми не можемо стверджувати. Проте, як свідчить судова практика, а також практика правоохоронних органів, офіційно не було зареєстровано жодного випадку впливу на суд і суддів, у тому числі втручання у здійснення правосуддя і жодна винна

особа у вчиненні таких дій не була притягнута до юридичної відповідальності.

Пояснити подібну ситуацію поки що не вдалося ні вченим-фахівцям, ні діючим суддям, ні посадовим особам інших органів публічної влади. Як у даному випадку не згадати латинську максиму – «*statut reipublicae maxime judicatis rebus continetur*» («стійкість держави найкраще підтримується тим, що вирішено судами»). З цього неважко припустити, який має бути висновок щодо місця судової влади у структурі державної влади, а також її ролі в становленні й розвитку Української правової держави [10, с. 10–11]. А це вже торкається більш вагомої та значущої для суспільства проблеми – захисту Права від будь-яких на нього посягань, ким би вони не вчинялись, до чого ще на початку ХХ ст. закликав наш співвітчизник, видатний соціолог і правознавець Б. А. Кістяковський у своїй блискучій статті «На захист права» [11]. Цей заклик вченого як ніколи є злободенним для українського суспільства і держави і лише повернення до Права відкриє реальні можливості цивілізовано подолати всі негаразди в нашій життєдіяльності.

На завершення зазначимо, що в юридичній літературі, присвяченій дослідженню засад організації державної влади, наголошується на особливості інституту президента України, глави держави, місце якого, на думку авторів, за межами законодавчої, виконавчої та судової влади. Водночас *президентська влада* згідно з чинною Конституцією України, як і з законопроектом про внесення до неї змін, без втручання у по-

вноваження названих гілок влади є безпосередньо причетною до формування та організації діяльності кожної з них, але не знаходиться над ними і не виступає арбітром у їхніх взаємовідносинах, як вважають деякі дослідники.

Це говорить про те, що в реалізації принципу поділу державної влади в Україні поки що *найбільш слабким місцем*, на нашу думку, є *дія факторів противаг і стримувань*. Є малопомітними вони і в запропонованому проекті Концепції внесення змін до Основного Закону України щодо організації і діяльності державної влади Конституційної Асамблеї (далі – Концепція змін). Якщо Кабінет Міністрів України визначається *вищим органом у системі органів виконавчої влади*, то за логікою він мав би призначати голів місцевих органів виконавчої влади, скасовувати прийняті ними юридичні акти у разі їх невідповідності законам тощо. Проте дані повноваження за чинною Конституцією належать президенту, така сама формула взаємовідносин між президентом і урядом держави запропонована у згаданій Концепції змін. Утім чомусь випали з поля зору такі надзвичайно важливі для розвитку українського суспільства конституційні положення, як те, що Україна є *демократичною, соціальною, правовою державою* (ст. 1).

Але це визначення так і не дістало розвитку та конкретизації в наступних

її розділах і положеннях, насамперед у відповідних повноваженнях президента та органів кожної гілки державної влади. Головне полягає в тому, що в них бракує чіткості й послідовності в закріпленні ефективних (а не церемоніальних) *правових механізмів противаг і стримувань*. Місце і роль противаг і стримувань у поділі державної влади – бути *страхуванням від неконституційного і незаконного здійснення повноважень* президентом, законодавчою, виконавчою та судовою владою. Крім того, як показує досвід реалізації Основного Закону України, покладення такої функції лише на судову владу, переважно на орган конституційної юрисдикції, є явно недостатнім. До того ж і сама судова влада при здійсненні правосуддя повинна утримуватись від упередженості,сторонності та незаконності.

У названому проекті Концепції змін такий аспект здійснення принципу поділу державної влади поки що є *найбільш вразливим*, а те, що в ньому міститься, потребує істотного доопрацювання. Інакше Концепція змін до Основного Закону України в частині організації та діяльності державної влади може зазнати критичних зауважень через те, що в ній переважає доктрина зосередження державної влади в інституті президента, що не бажано для розвитку національної державності України.

Список використаних джерел

1. Дерещ В. А. Принцип верховенства права у відносинах за участю органів виконавчої влади / В. А. Дерещ // Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. Кн. 2 / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Конус-Ю, 2008. – С. 187–197.
2. Буткевич В. Конституція України: проблеми вироблення нового проекту / В. Буткевич // Право України. – 2014. – № 7. – С. 85–110.

3. Скрипнюк В. Громадянське суспільство і система державної влади в Україні: проблеми взаємодії в сучасних умовах / В. Скрипнюк // Право України. – 2014. – №4. – С. 81–90.
4. Медведчук В. Громадянське суспільство як фундаментальна основа демократичного розвитку України / В. Медведчук // Право України. – 2014. – №4. – С. 26–35.
5. Доповідь президента Національної академії правових наук України В. Я. Тація про основні результати діяльності Академії у 2013 р. та за п'ять останніх років (2009–2013 рр.) на загальних зборах Академії, що відбулися 30 січня 2014 р. // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2014. – №1 (76). – С. 6–18.
6. Тацій В. Актуальні питання конституційної реформи та державного розвитку на сучасному етапі / В. Тацій // Право України. – 2014. – №7. – С. 10–18.
7. Речицкий В. Политический предмет конституции / В. Речицкий. – Киев : Дух и Литера, 2012. – 728 с.
8. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2002–2003. Кн. 4. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 584 с.
9. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2004. Кн. 5. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 480 с.
10. Городовенко В. В. Проблеми незалежності судової влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Городовенко. – Х., 2006. – 20 с.
11. Кистяковский Б. А. В защиту права. (Интеллигенция и правосознание) / Б. А. Кистяковский // Вехи. Из глубины. – М. : Правда, 607. – С. 122–149.

Стаття надійшла до редакції 26.08.2014

Евграфова Е. Вопросы правовой организации государственной власти в контексте конституционной реформы в Украине

В статье рассматриваются актуальные вопросы правовой организации государственной власти в контексте проведения конституционной реформы в Украине. Освещаются нерешенные проблемы, характерные современному украинскому парламенту. Анализируются система исполнительной власти, ее чрезмерная централизация и концентрация властных полномочий, разветвленность на территории страны. Подчеркивается наличие в правовой системе огромного массива так называемого «ведомственного законодательства», созданного органами исполнительной власти, блокирование им прямого действия норм Конституции и законов Украины. Указанные обстоятельства, по сути, обнулили конституционно-правовой статус местного самоуправления и их органов. Выход из такой ситуации может гарантировать только реальная и эффективная децентрализация исполнительной власти путем передачи полномочий центральных, территориальных и местных органов местному самоуправлению. Рассмотрены проблемные аспекты правовой организации судебной власти, причины пробуксовки ее реформирования, нестабильность судебного законодательства, допущенные просчеты и ошибки.

Ключевые слова: правовая организация, принцип разделения властей, конституционная реформа, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть.

Yevgrafova Ye. Issues of Legal Organization of State Power in the Context of Constitutional Reform in Ukraine

The article highlights the most important issues of legal organization of public, particularly state power in the context of carrying out constitutional reform in Ukraine. Basic attention is concentrated upon the analysis of implementation of the principle of state power division into legislative, executive and judicial power as manifestation of the rule of law.

Emphasis is put on a fact that principle of state power division in political system of Ukraine is certainly acceptable in the form of constitutional framework. However, despite provision of its definition in the Fundamental Law it was not consistently realized in organization of state

power. Therefore, now the task of substantial reforms in public power including state power and local self-government is extremely relevant in society and state as well. In this regard, special attention is paid to consideration of the system of executive power. Multiple attempts to reform it were not successful.

Recognition of the Verkhovna Rada of Ukraine as the only one body of legislative power in a state does not testify absence of certain difficulties, unsolved problems and crisis situations in its activity. The author considers that reforms in the Ukrainian parliament are not easier than reforms in the executive and judicial powers. However, there is some specificity in this matter including peculiarities of the Verkhovna Rada composition formation, creation of parliamentary majority (coalition) by results of elections, etc. To a large extent, condition of parliamentary system in Ukraine depends on availability of established and mature forms of democracy, institutions of civil society.

Solution of issue as for system of executive power bodies is much more complicated. The Constitution determined only the basic parameters of their functioning taking into account a status of Ukrainian government and local bodies of executive power. It is possible to assert that legal organization of executive power is finished at that. Beyond the mentioned constitutional parameter there is a significant set of state bodies compared to central bodies of executive power (ministries, state committees). In such a way it is formed rather excessive centralization of executive power bodies. Hereby, local self-government stays aside. Therefore, it is underlined in the article that reforms of executive power must be implemented by means of its decentralization, transfer of authorities from central, local and territorial bodies of executive power to local self-government.

Analysis of judicial system testifies incompleteness and inconsistency of reforms. Instability of judicial legislation, especially concerning organization of judicial bodies, availability of bodies which control their activity, formation of the unified constitutional and legal status of judiciary and such things made a small contribution to strengthening an independence of courts, administration of objective, impartial and fair justice by them.

Keywords: legal organization, constitutional reform, legislative power, executive power, judicial power.