

Розбалансованість системи державної влади в Україні – ключова проблема управління у сфері державної безпеки України

36



Ігор КОРЖ,
головний консультант
секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань
національної безпеки і оборони, кандидат юридичних наук

Подальший розвиток Української держави, демократизація її суспільного життя, проведення ефективних реформ у сфері економіки, системі державного управління органічно пов'язані з надійним забезпеченням державної безпеки.

Критерії загальної ефективності управління у сфері державної безпеки – це ті ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які, можна визначити рівень і якість управління сферою державної безпеки, його відповідність потребам та інтересам суспільства й держави. Вони дають можливість бачити і, що бажано, визначити досягнутий через державне управління рівень забезпечення безпеки держави й тим самим забезпечення потреб, інтересів та досягнення цілей держави загалом і людини зокрема.

Ефективність управління у сфері державної безпеки досягається насамперед зусиллями самої держави. А оцінити стан організації та функціонування держави як суб'єкта управління згаданою сферою можна за ефективністю організації та функціонування суб'єктів управління сферою державної безпеки, а також ефективністю діяльності їхніх управлінських органів і посадових осіб. На нашу думку, критеріями ефективності організації й функціонування суб'єктів управління сферою державної безпеки є:

- цілеорієнтованість організації й функціонування системи управління сферою державної безпеки;
- оптимальність витраченого часу на вирішення управлінських пи-

тань і здійснення управлінських операцій у сфері державної безпеки;

- стиль функціонування, реальна практика поведінки суб'єктів управління сферою державної безпеки;

- оптимальність тієї чи іншої організаційної структури суб'єктів управління;

- витрати на утримання й забезпечення функціонування системи управління у сфері державної безпеки.

Як і в будь-якій іншій сфері, в оцінці ефективності управління у сфері державної безпеки важливу роль відіграють критерії ефективності діяльності кожного управлінського органу, посадової особи, окремого управлінського рішення, їх дії, впливу, оскільки загальна ефективність управління сферою державної безпеки та її забезпечення є наслідком ефективності окремих управлінських зусиль. Ним є ступінь відповідності напрямів, змісту й результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб параметрам, які зазначені у правовому статусі управлінського органу й окремої посади. Саме дотримання законності надає управлінню у сфері державної безпеки відповідної цілеспрямованості й упорядкованості.

Варто брати до уваги й реальність управлінських впливів, під

якою розуміють діяльність органів управління і посадових осіб, їхній зовнішній прояв у правових і організаційних формах, що має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами, тобто суб'єктами забезпечення державної безпеки та відповідними об'єктами сфери державної безпеки. При цьому управлінські рішення, дії тощо, зміст яких викладено у відповідних управлінських актах, мають відбивати інтереси держави, бути спрямовані на їх відстоювання й забезпечення, так само як і престижу держави.

Важливими є також правдивість і доцільність управлінської інформації для суб'єктів забезпечення державної безпеки, що надається органами управління та їх посадовими особами, а також моральність управлінських рішень, під яким розуміють морально-ідеологічний вплив на об'єкти управління, насамперед на людей.

Отже, в сучасних складних умовах Україні потрібна така система державної влади, за якої здійснювалося б якісне управління країною під контролем народу та в його інтересах, і в контексті зазначеного вміло та ефективно виконувалась управлінська функція забезпечення державної безпеки. Однак зауважмо,



що політична система України до недавня характеризувалася відсутністю чіткого поділу державної влади, насамперед стосовно її виконавчої гілки влади, а також місця й ролі прокуратури в системі державної влади.

У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі зазначено, що окрім традиційних типів держав та правових систем існують держави й правові системи перехідного періоду. Україну можна віднести до держав перехідного типу від соціалізму до капіталізму. Підтвердженням зазначеного є те, що нині в Україні, яка має ознаки капіталістичного суспільства, існують суспільні відносини й залишки права, що є ознаками соціалістичного суспільства. Понині не завершено економічної реформи, не розпочато реформи адміністративно-правової системи, своєрідні «катаклізми» відбуваються в політичній системі держави тощо.

Україну необхідно ідентифікувати як державу, що перебуває на стадії самоутвердження і має «хвороби», притаманні країнам перехідного періоду. Тому вивчення причин цих «хвороб» держави і права має важливе і теоретичне, і практичне значення, оскільки допомагає встановити їхній «діагноз» із метою визначення найоптимальніших шляхів та способів виходу із зазначеного стану.

Перехідний стан держави й права, на відміну від «класичних» типів держав, має певні особливості. Це – соціальні потрясіння у вигляді революцій, війн, радикальних реформ; наявність різних варіантів еволюційного розвитку; різкі зміни характеру та масштабів економічних зв'язків; ослаблення соціальних, моральних, етичних і політичних основ тощо. Проте, на нашу думку, основоположною відмінністю або особливістю є, як правило, домінування виконавчо-розпорядчої влади в системі розподілу державної влади. Зазначене зумовлене насамперед об'єктивними й суб'єктивними чинниками. До об'єктивних можна віднести природу й характер виконавчої влади – її мобільність, оперативність, дієвість, здатність до швидкої концентрації та ефективного використання матеріальних, духовних, фінансових тощо засобів. Із суб'єктивних чинників виокремимо економічні, політичні та інші інтереси певних груп людей чи осіб, а також професійні та особисті якості людей, які є безпосередніми носіями виконавчої влади.

Становлення інституту Президента України стало ключовим у реформуванні державної влади, пов'язаному з проголошенням незалежності України та зміною її конституційного ладу. Запроваджен-

ня конституційного інституту президентства було пов'язане з необхідністю зміцнення системи центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх цілеспрямованої діяльності в складний період набуття Україною незалежності.

Прийняття на п'ятій сесії Верховної Ради України нової Конституції України від 28 червня 1996 року певною мірою порушило чітку вертикаль державної виконавчої влади в частині забезпечення безпеки держави. Згідно з новою Конституцією України, Президент України формально не очолює системи державних органів виконавчої влади, а відповідно до ст. 102 Основного Закону є лише главою держави. Проте водночас із зазначеним статусом Президент України залишається гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності країни, дотримання Конституції, прав і свобод людини й громадянина, а також Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. В його підпорядкуванні залишилися всі військові формування, СБУ й інші мілітаризовані та правоохоронні державні органи.

У такий спосіб в Україні фактично склався дуалізм виконавчої влади, оскільки її вертикаль залишається начебто «розірваною й поділеною» між Президентом України та урядом за домінування першого. А внесені зміни до Конституції України 8 грудня 2004 року, які були спрямовані на посилення ролі у згаданому трикутнику законодавчої гілки влади та послаблення ролі Президента з одночасним упорядкуванням місця в системі державної влади й ролі в ній уряду, а також стимулювання політичної структуризації суспільства України, негативно вплинули на роль і місце інституту президентства та певною мірою розбалансували систему стримувань і протизваг державної влади, що вилізло у проведення позачергових парламентських виборів. Істотне посилення повноважень парламенту, яке мало б гарантувати розвиток демократії, обернулося своєю протилежністю. Звичним у його діяльності стало демонстративне нехтування й Основного Закону, і чинних законів. Практично український парламент став одним із генераторів політико-правового хаосу в країні, заручником викликаних ним самим до життя деструктивних, а то й хаосогенних сил.

Практика формування парламентської коаліції після виборів 2006 року, обрання та функціонування уряду України в цей період, їх протистояння з Президентом України свідчать про відповідну розбалансованість системи управління,

Дати 1 грудня 1991

Акт проголошення незалежності України ми підтвердили на всеукраїнському референдумі **1 грудня 1991 року**. Державу Україну визнали і всі колишні радянські республіки, світове співтовариство.

Нині, через роки, начебто все ясно й зрозуміло, але тоді, в далекому 91-му, все було інакше. Визнання незалежності колишніх республік Радянського Союзу відбувалося «зі скрипом». Особливо незрозуміла ситуація склалася у військових.

Багато з них проходили військову службу далеко від своїх нових незалежних республік і мали бажання повернутися на Батьківщину. Але не так сталося, як хотілося. «Націоналістів» не відпускали, злітали погони, руйнувалася кар'єра. Офіцерів навіть змушували перескладати присягу. Це був період плутанини й хаосу. Але караван, як мовиться, йшов.

Така жадана незалежність була певною мірою і великою несподіванкою. Й досі, вже на 20-му році, ми ще запитуємо себе: «Куди йдемо?» Ще чогось оглядаємося. Та нове покоління знає, що його держава – Україна. І це аксіома. Про неї й заявили 1 грудня 1991 року.

С. Д.

порушення системи стримувань та протизваг державної влади у той час. Це негативно відбилося на діяльності всіх гілок державної влади, призвело до виникнення таких негативних явищ, як політизація судових органів і так званих силових структур, зрощення інтересів бізнесу, політичних партій, правоохоронних органів і злочинних угруповань, загострення політичної ситуації в Україні та як наслідок – криза державної влади, що є реальною загрозою державній безпеці.

Підґрунтям для цього, як показала ситуація після дострокових парламентських виборів 2007 року, стали відсутність чіткого законодавчого врегулювання функціонування наявної системи виконавчої влади, створення єдиної її вертикалі. Згадане протистояння посилила політична полярність, яка виникла між Президентом України, з одного боку, українським парламентом та урядом – із другого. Відповідні дії парламенту та уряду з обмеження повноважень Президента, зворотні дії Президента України з перебирання владних повноважень на себе вкрай



загострили внутрішньополітичну ситуацію в державі.

Доцільно згадати й події 2007 року навколо Генеральної прокуратури, що ледь не призвели до збройного конфлікту. В державних органах також було зроблено безпрецедентні кроки – призначення на керівні посади осіб відбулися без дотримання вимог, що передбачали наявність у кандидатів на ці посади відповідної освіти та професійної підготовки (Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, Податкова служба, Митна служба тощо). На деякі посади хоч і призначили осіб з відповідною освітою, однак робили це насамперед за політичною квотою, за принципом політичної доцільності, а не професійності й компетенції. Тому такі керівники переймалися інтересами не так держави, хоча декларативних заяв про це з їхнього боку було зроблено досить, як тих політичних сил, за квотою котрих і були призначені на посади. Особливу активність в інтересах згаданих груп їхні «протези» виявляли в економічній, енергетичній, правоохоронній та сфері безпеки.

Скандали політичного та економічного характеру, які чиняться в Україні протягом останніх років, свідчать, що в державі відбувається розбалансованість органів державної влади, яка може призвести до виникнення небезпечних для існування самої держави кризових явищ. Висока корумпованість державної влади, на що не раз звертала увагу України міжнародна спільнота, створює «сприятливе» підґрунтя розшарування населення – поділ на бідних та надбагатих, призводить до зубожіння більшості населення, є загрозою виникнення різноманітних конфліктів.

За таких умов президент має стати охоронцем, гарантом Конституції, який повинен ефективно використовувати передбачені Основним Законом механізми впливу на ситуацію, що складається в державі. Тому, на нашу думку, саме президентська форма правління, коли президент очолює виконавчу гілку влади і є главою держави, – найоптимальніша для функціонування й подальшого розвитку України як держави перехідного періоду.

Таку думку поділяють багато науковців і практиків, у тому числі й нинішні українські політики. Представник Донецького інституту соціальних досліджень та політичного аналізу Максим Авксентьев вважає, що «сьогодні президентська форма правління є меншим із двох зол. Оскільки переміщення центрів впливу до парламенту в нинішніх умовах може призвести загалом до зупинки державної ма-

шини. Нова історія «після Майдану» відчуває дефіцит позитивних прикладів ефективного, стратегічно діючого парламенту». Докторант Київського національного університету імені Тараса Шевченка Микола Козловець зазначає, що «враховуючи перехідний характер нинішньої ситуації в Україні, потрібно виходити з того, що найбільше відповідає нинішнім потребам держави, а не інтересам тих чи інших політичних лідерів. Якщо керуватися цим, то, на мій погляд, наразі найбільш адекватною є президентсько-парламентська форма правління – тобто змішана система з посиленою президентською складовою. Якщо говорити про посилення ролі парламенту, то в нас практично немає політичних партій європейського типу, а є просто бізнес-клуби. В суспільстві також немає реальної демократії, оскільки вона передбачає контроль виборців, народом над владою. Крім того, мають також існувати відповідні критерії, вимоги до тих, хто буде виражати українську владу. В Україні нині проглядає двовладдя, і, що найгірше, саме у виконавчій гілці державної влади. Також фактично відсутній інститут відповідальності кожної гілки влади» [6].

Слушним також є висловлювання відомого вченого і впливового політика, засновника Ради національної безпеки і оборони України Володимира Горбуліна: «Найбільш загрозливими тенденціями у сфері безпеки держави є загроза розвалу України як держави, що полягає в поступовому знищенні державних інститутів, без яких держава не може існувати. Сьогодні Україна не готова до парламентської республіки. Вона має бути президентсько-парламентською» [2].

Лідер партії «Справедливість», експерт-народний депутат України Станіслав Ніколаєнко, зазначає: «Є зневіра людей у своїх вождях, політичних лідерах, партіях. Демократична парламентсько-президентська модель не працює. Україна до глибокої демократії не готова, не готові корумповані партії, не готовий і сам носій влади – народ. Діюча влада, президент, уряд, коаліція роками не знаходять між собою взаєморозуміння. Боротьба на знищення у правлячій верхівці призводить до знищення самого народу, державності. Діюча нині партійна пропорційна виборча модель є не тільки недосконалою, а й шкідливою для країни. Прийшов, врешті, час змінити Конституцію, надавши президенту право очолювати виконавчу гілку влади. Президент мусить стримувати апетити політиків у парламенті, парламент повинен контролювати виконавчу владу» [5].

На цьому наголошував і Голова Верховної Ради України В. Литвин у зверненні до Президента України, Прем'єр-міністра України, лідерів парламентських фракцій у Верховній Раді та всіх політиків України, в якому зазначив, що необхідно якнайшвидше відмовитися від небезпечної для країни системи двовладдя та постійного особистого протистояння між Президентом і Прем'єр-міністром України. Країна має виконати три основні завдання: 1) змінити виборче законодавство: люди мають знати своїх послів до законодавчого органу; 2) уже нині розмежувати повноваження Президента та Прем'єр-міністра України; 3) реформувати місцеве самоврядування, усунувши адміністрації, які відповідальні перед Президентом, а не перед радами [3].

Форма державного управління в Україні, яка існувала до відомого рішення Конституційного Суду України [7] з огляду на модель поділу влади та її балансу, фактичні та припустимі повноваження вищих органів державної влади, являли собою гротескну суміш українського компромісу та французької змішаної моделі. Однак французька модель, і це визнають більшість дослідників, є найнебезпечнішою з точки зору ефективності функціонування. У разі належності до різних політичних сил глави держави й більшості парламенту ця модель фактично припиняє працювати [1, с. 29]. Саме зазначена модель формування державної влади стала основною причиною перманентної політичної кризи. І основною причиною її, як зазначено вище, стали наслідки так званої конституційної реформи 2004 року. Сукупний синергетичний ефект від дії цих двох чинників спричинив колапс у функціонуванні формально розділеного механізму публічної влади. А запровадження пропорційної виборчої системи в Україні дало ефект абсолютно протилежний, ніж очікувалося, викликавши феномен правової аберації (викривлення змісту правової норми після її імплементації з акта вищого рівня в акт нижчого рівня [4, с. 90]), оскільки ця виборча модель вступає у формальну суперечність із конституційним правом громадян України бути вільно обраними до органів державної влади (мати пасивне виборче право) (ст. 38 Конституції України). Зазначене також не корелюється з такими нормами Конституції: стаття 21 – щодо рівності людей у правах; стаття 22 – конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чин-



них законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; стаття 24 – громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом, а також не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками політичних, релігійних та інших переконань або іншими ознаками; стаття 36 – ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належністю чи неналежністю до політичних партій або громадських організацій.

Отже, повернення України до попереднього устрою державної влади є своєрідним кроком до виправлення ситуації, належного забезпечення управління державною безпекою. **Д**

Джерела

1. *Сліденко І., Баймуратов М.* Парламентська виборча система України: системний аналіз та шляхи вирішення проблеми // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4(14). – С. 29–33.

2. *Горбулін Володимир:* «Є тенденції подальшого розвалу України як держави» / Главред. – 2009. – № 25(126). – С. 12–15.

3. Зміст демократії – це розмежування й незалежність гілок влади, а водночас єдність її дій // Віче. – 2009. – № 6. – С. 2–3.

4. *Корж І.* Явище аберації в українському законодавстві // Право України. – 2006. – № 11. – С. 89–94.

5. Політична система України потребує оновлення // [www.pravda.com.ua /news_print/2009/1/8/87319.htm](http://www.pravda.com.ua/news_print/2009/1/8/87319.htm)

6. Президентская, парламентская, смешанная... / День. – 2008. – № 47(14 марта).

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа № 1-45/2010 про додержання процедури внесення змін до Конституції України) № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. // Законодавство України. – Електронна база Верховної Ради України.



Економіка



Андрій БОБКО,
кандидат сільськогосподарських наук, старший науковий співробітник із спеціальності «економіка природних ресурсів та природокористування»

Україні заздрить світ. А вона безпорадна

Нотатки з нагоди ювілею земельної реформи

У грудні 2010 року виповнюється 20 років з часу прийняття Верховною Радою Української РСР постанови «Про земельну реформу», яка мала стати «складовою частиною економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин... з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель».

Мала стати, але не стала такою, зокрема в лісівництві. Насамперед, вона стосується суб'єктів господарювання аграрного сектора економіки.

При цьому варто згадати Закон України «Про плату за землю», прийнятий ще 1992 року (№ 2535), тобто до ухвалення Конституції 1996 року. Незважаючи на внесення численних змін до нього

вже після ухвалення Конституції України питання земельної реформи мало враховуватися, неначе земельні ділянки не є природним ресурсом. У лісгосподарському виробництві замість обчислення та сплати земельної ренти законом установлюється плата за лісові ресурси: «Податок за земельні ділянки... справляється як складова плати за використання лісових

ресурсів, що визначається лісовим законодавством» (ст. 10).

Тепер порівняємо організаційно-господарські результати реформування щодо землекористування в аграрному секторі економіки на основі їхньої диверсифікації за формами господарювання (рис.) з тим, щоб усвідомити основні проблеми, що заважають утіленню його в практику.