

Юрій Войтенко

## НАЛАГОДЖЕННЯ СИСТЕМИ БАЛАНСУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

*У цій статті проаналізовано проблеми існування та дієвості системи балансу влади в Україні за роки її незалежності у політико-правовій площині.*

*Ключові слова: баланс влади, Президент, Конституція, Парламент, уряд, демократизація, влада.*

*Yuriy Voytenko. Regulate systems of balance of power in Ukraine as a condition of political modernization is needed. In this article the problems of existence and effectiveness of the system of balance of power are analysed in Ukraine for years its independence in a to political and legal plane.*

*Key words: balance of power, President, Constitution, Parliament, government, democratization, power.*

У цьому році ми відзначили 20-ту річницю незалежності нашої держави. За два десятиліття нової держави ми спробували відбутися як суверенна політична організація українського суспільства, суб'єкт міжнародного права тощо. Однією з найзнаковіших подій було прийняття Конституції України (далі – КУ) 28 червня 1996 р. та визначення основних засад буття (у т.ч. політичного) українців. Досить складним і суперечливим був процес визначення форми державного правління, адже досвід її формування був незначний та переривчастий, а також виборчої системи та формування і взаємодія гілок влади. Щодо останнього, то і на 20-му році незалежності Україна не спромоглася чітко та однозначно визначитися з повноваженнями між гілками влади, що породжує конфлікти, непорозуміння та дисбаланс (особливо під час правління роз'єданого «помаранчевого табору» у 2005–2009 рр.). Така ситуація ускладнює життя як всередині країни, так і за її межами у міжнародних відносинах з іншими країнами, що, безумовно, не дає змоги, поряд з іншими факторами, говорити про нашу демократичність та модернізованість. Так,

за твердженням Р. Міхельса, «демократія – це насамперед влада не особистостей чи політичних партій, а конституції і відповідних до неї законів, неухильне дотримання яких забезпечується всіма механізмами держави» [1, с.421].

Ідея поділу державної влади була об'єктом уваги багатьох дослідників (мислителів, філософів) вітчизняних та зарубіжних протягом всієї історії людства. Особливо ця ідея набула свого поширення у працях Ш. Монтеск'є. Так, у своїй праці «Про дух законів» (1748 р.) він відстоює думку, що умови забезпечення політичних і громадянських свобод можливі лише тоді, коли у державі існують незалежна одна від одної три гілки влади – законодавча, виконавча і судова [2, с.371]. Загалом ідеї Ш. Монтеск'є справили досить значний вплив і на український конституціоналізм ХІХ–ХХ ст. На сьогодні система балансу влади була в полі зору таких вітчизняних дослідників: В. Горбатенко, А. Бабкіна, В. Бебик, А. Кудряченко, В. Шахов, В. Цветков, Ф. Рудич та ін. Це питання не втрачає своєї актуальності з огляду на ті складнощі у функціонуванні вищих органів державної влади в Україні, які ми на сьогодні маємо. Тому головним завданням наукової еліти (інтелігенції) у цій царині є визначення глибини проблеми у вітчизняній системі балансу (точніше, сьогоднішнього дисбалансу) влади і надання законодавцеві практичних політико-правових рекомендацій щодо вирішення цієї проблеми. Врахування рекомендацій законодавцем у поточній та поступовій законотворчій роботі від вітчизняних науковців та міжнародних організацій (Венеціанська комісія, Фрідом хаус тощо) дозволить говорити про цілеспрямований процес у бік політичної модернізації як всієї політичної системи, так і владних інститутів.

Одним з важливих умов першого етапу демократичного транзиту є вироблення чітких правил гри, які б відображали демократичні цінності та норми. І не останнє місце у них посідає саме взаємодія між гілками влади. Конституційно це відображено в стт. 6 КУ: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Згідно з концепцією поділу влад кожна з них є самостійною у виконанні своїх функцій. Так, зокрема, згідно зі ст. 129 КУ: «Судді при здійсненні

правосуддя незалежні і підкоряються лише закону». Це є однією з ознак демократичної та правової держави, якою ми є (точніше маємо бути) згідно зі ст. 1 КУ: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна і правова держава».

Взагалі, орієнтиром щодо розуміння взаємодії гілок влади є форма державного правління, яка поділяється на три основні різновиди: президентська, парламентська та змішана. Розглядаючи взаємодію гілок української влади за часи незалежності через призму форми державного правління, можна стверджувати, що ми, практично, випробували їх усі. Так, з 1991 по 1995 р. в Україні існувала змішана форма правління (президентсько-парламентська), з 1995 р. по 1996 р. – президентська, з 1996 р. по 2006 р. – президентсько-парламентська, з уведенням в дію політреформи (з 2006 по 2010 рр.) – парламентсько-президентська і з відміною політреформи Конституційним Судом України (30 вересня 2010 р.) до сьогодні – президентсько-парламентська. Ось уже рік в Україні введена попередня редакція Конституції зразка 1996 р., яка дозволяє главі держави зосередити на своєму полі значно більше повноважень, ніж інші представницькі органи державної влади. Вочевидь, у стільки ж разів і збільшується відповідальність, яку потрібно буде зреалізовувати у 2015 р. Але на часі проведення євро-2012 та вибори до Верховної Ради. До того ж, відміна Конституційним Судом політичної реформи 2004 р. наділила новообраного Президента значно більшими повноваженнями, ніж йому надали виборці у січні 2010 р., що викликало відповідне обурення в опозиційних до нього політичних сил, частини української громади та міжнародного співтовариства. Так, своє незадоволення цими процесами висловила європейська Венеціанська комісія.

На сьогодні концентрація влади в руках глави держави не дає змоги говорити про проведення демократичної модернізації країни, тим паче, що неурядова європейська організація Freedom house знизилася рейтинг країни з вільної до відносно вільної, що значно шкодить Україні на міжнародній арені. Далеко не останню роль у цьому процесі відіграє політичне та вибіркове переслідування опозиції та цензура у ЗМІ, що турбує не лише українців, а також

країн західних демократій, які все частіше говорять про авторитарні методи управління теперішнього керівництва України. Моноцентричність влади інколи приводить до позитивних зрушень, особливо під час реформ, адже помаранчево-демократичний табір показав свою дезорганізованість, не монолітність у прийнятті важливих державницьких рішень, маючи великий показник легітимності з боку української громади, виявлений під час т. зв. «помаранчевої революції». Тим паче, що Президент В. Ющенко весь 2005 р. мав повноваження за президентсько-парламентської моделі, яка не була використана для виконання передвиборчих обіцянок (у т.ч. програми «Десять кроків назустріч людям»).

Повертаючись до Основного закону нашої держави, варто було б зазначити, що за класичним трактуванням політологами форми державного правління в Україні законодавець визначив президентсько-парламентський її тип. Основною та вихідною тезою розуміння її є формування та розпуск уряду, а також один одного (у системі «парламент-президент») та їхній взаємоконтроль.

Говорячи про незалежність гілок влади, то вона досить відносна в Україні. Так, судді на перший п'ятирічний термін призначаються Президентом, а потім – довічно парламентом (крім суддів Конституційного Суду) і керуватися у своїй діяльності повинні лише законом (ст. 129 КУ). Якщо про відносну незалежність суддів ще можна говорити, які у своїй діяльності керуються законом (розділом 8 КУ, законом України «Про судоустрій» та ін.), то глава держави має ще меншу правову регламентацію своєї діяльності. Так, повноваження Президента виписані у 106 ст. КУ, але очевидно, що необхідно створити закон «Про Президента України», оскільки органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 КУ).

Не повністю налагоджена система стримувань і противаг у питанні формування правозахисних органів з боку державної влади. Так, Генеральний прокурор призначається Президентом за згодою Верховної Ради України, а звільняється ним самостійно. Таким чином, прокуратура

залишається політично залежною від президентської влади. Крім цього, прокуратура виконує не тільки конституційні повноваження, до яких, зокрема, належать: нагляд за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів та іншими центральними органами, Радою міністрів кримської автономії, органами місцевого самоврядування, політичними партіями та громадськими організаціями, підприємствами та установами; проведення досудового слідства у справах про тяжкі злочини (вбивства, зґвалтування, у сфері службової діяльності, проти правосуддя, доквілля) [3, с.460].

У вітчизняній системі стримувань і противаг проблемним є питання про реальну можливість розпуску Верховної Ради України та усунення Президента в порядку імпичменту. Так, за статтею 111 КУ виписується практично (де-факто) неможливий механізм усунення Президента України в порядку імпичменту. В статті зазначається, що імпичмент Президента України можливий за вчинення ним державної зради або іншого злочину, який мають визначити спеціальна слідча комісія, створена більшістю Верховною Радою України. Для звинувачення Президента потрібно дочекатися результатів слідчої комісії і не менш як двома третинами від конституційного складу звинуватити Президента України. Остаточне рішення про відсторонення Президента України приймають три четвертих від конституційного складу парламенту, але після перевірки Конституційним Судом України та Верховним Судом України. Очевидно, що процедура імпичменту потребує більш детальнішої регламентації, щоб інші інститути (парламент, громада) мали змогу контролювати главу держави від протиправних діянь. А тому потрібно створити окремий закон про імпичмент, який би синхронізувався з іншими законами (про прокуратуру, судоустрій, кримінальним кодексом (зокрема у частині «державної зради або іншого злочину») тощо). Сьогодні чи не єдиною мірою конституційно-правової відповідальності, що може реально застосовуватися до Президента України, є відміна прийнятих ним правових актів у разі визнання їх Конституційним Судом неконституційними [4, с.126].

Припинення повноважень Верховної Ради України Президентом також де-юре визначені в Основному законі. Так, у статті 90 п.2 зазначається: «Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися». Тобто мається на увазі право Президента, а не обов'язок. З 1.01.2006 р. по 1.10.2010 р. діяло ще два положення, за якими Президент має право розпуску парламенту: якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад уряду [5, с.42]. Як зазначає В. Шатіло, «... з усіх органів державної влади тільки ці два органи – Президент і парламент – не підпорядковані і невідповідні нікому, крім народу України як носія суверенітету і єдиного джерела влади» [6, с.83].

Не чітко врегульований у Конституції України один з механізмів у системі стримувань і противаг – право вето Президента. Так, в Основному законі зазначається: «Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України» (п. 30 ст. 106 КУ) [7, с.48] «... зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями...» (ст. 94 КУ). Так, глава держави може накладати вето на будь-які закони парламенту, виходячи не тільки з суспільної непотрібності, а й з «вмотивованої та сформульованої» політичної доцільності. Хоча парламент може подолати вето Президента не менш як двома третинами від її конституційного складу. Очевидно, що потрібно більш чітко визначити механізм застосування вето Президентом, наприклад, у частині невідповідності того чи іншого закону Конституції України з одночасним його направленням до єдиного органу, який має повноваження це перевіряти – Конституційного Суду.

Відносно взаємодії у системі «Президент – уряд», то саме Президент має вирішальний вплив як на формування уряду, так і на припинення його повноважень, однак при цьому не несе політичної відповідальності за його діяльність. Якщо у законі про Президента УРСР від 5 липня

1991 р. вказувалося, що він є главою держави і главою виконавчої влади, то на сьогодні, за чинною Конституцією 1996 р., лише главою держави і виступає від її імені. При цьому всьому Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України (ст. 52 КУ), керується у своїй діяльності Конституцією, законами України і актами Президента, а також складає свої повноваження перед новообраним Президентом України (ст. 115 КУ). Взагалі у сфері виконавчої влади України фактично діють три структури – Президент, Адміністрація Президента та Кабінет Міністрів, повноваження яких потребують чіткого розмежування. Так, за твердженням І. Кресіної: «Адміністрація Президента певною мірою дублює діяльність Кабінету Міністрів, нерідко виступаючи щодо нього своєрідним управлінсько-контролюючим органом» [8, с.122].

Досить вагомі конституційні повноваження Президента України, поряд з іншими гілками влади, не дають змоги говорити про збалансованість державної влади в Україні, про незалежність гілок влади, про ефективно налагоджену систему стримувань і противаг, а отже, і про процеси демократизації та політичної модернізації владних інститутів та їх співвідношення з громадянським суспільством. Невеликі спроби розв'язати ряд проблем, пов'язаних з дисбалансом влади (маючи на увазі політичну реформу 2004 р.), призвели до ще більшої розбалансованості владних повноважень між гілками влади. Так, ще у посланні Президента до Верховної Ради України у 2003 р. «Про внутрішнє і зовнішнє становище України за 2002 рік» зазначалося: «... серед найважливіших завдань політичної реформи слід визнати необхідність запровадження системи противаг, які б компенсували відсутню нині збалансованість влади як цілісного механізму, попередили можливу дестабілізацію політичного процесу, а саме: утвердження механізмів формування коаліційного уряду і водночас – розпуску парламенту за чітко визначених умов; запровадження пропорційної системи виборів і як противагу цьому – обов'язків, перехід до двопалатного парламенту» [8]. З метою покращити дисбалансовану систему стримувань і противаг Конституційний Суд України поновив чинність Конституції України редакції 28.06.1996 р. рішенням від 30.09.2010 р.

(юридично мотивуючи це порушенням процедури його розгляду та прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8.12.2004 р. № 2222-IV), повернувши при цьому ширші повноваження Президенту.

Таким чином, Україна за 20 років незалежності випробувала на собі класичні у політичній науці форми республіканського державного правління (особливо змішану), спробувала передати частину повноважень від глави держави до представницько-колегіального законодавчого органу – парламенту, але ця модель (український варіант політреформи у парламентсько-президентський бік) зазнала своєї невдачі. Тому на часі актуальним є напрацювання спільно з юристами, політологами, соціологами та ін. науковою елітою такої системи балансу влади, яка б унеможливила зловживання нею і її монополізацію та концентрацію виключно в одній інституції. Для цього потрібно врахувати як власний історичний досвід, так і зарубіжних країн у сфері демократичного конституціотворення. На сьогодні згідно з указом № 224 від 21.02.2011 р. Президента України діє Конституційна Асамблея, метою якої є підготовка пропозицій щодо вдосконалення конституційного регулювання відносин, а також «... забезпечення максимальної транспарентності, загальнодоступності, демократичності та деполітизації...» та «... започаткування широкого обговорення конституційних ініціатив, залучення до нього громадськості, вчених, міжнародного експертного середовища» [9]. Хочеться вірити, що наукова еліта України (особливо у сфері юриспруденції та конституціоналізму) зможе запропонувати більш налагоджену модель Конституції з чітким та однозначним механізмом у системі балансу влади, спираючись на європейський і світовий досвід та українські реалії. У цьому ключі досить доречним є повчання нам (українцям) від Т. Шевченка: «Чужому научайтесь і свого не цурайтесь».

---

1. Скиба В.Й. Вступ до політології. Екскурс в історію правничо-політичної думки / В.Й. Скиба, В.П. Горбатенко, В.В. Туренко – К.: Основи, 1996. – 717 с.



2. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко [За ред. Ю. С. Шемшукенка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – [2-ге вид., доп. і перероб.]. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

3. Гелей С.Д. Політико-правові системи світу: Навч. посіб. / С.Д. Гелей, С.М. Рутар – К.: Знання, 2006. – 668 с.

4. Кресіна І.О. Інститут імпідменту: Порівняльний політико-правовий аналіз / І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, С.В. Балан. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 176 с.

5. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» №2222-IV від 8.12.2004. – Харків: «ФОЛІО», 2005. – 48 с.

6. Шатіло В.А. Інститут президентства в системі державної влади України / В.А. Шатіло. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с.

7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

8. Послання Президента України за 2003 р. «Про внутрішнє і зовнішнє становище України за 2002 рік»[Електронний ресурс]. – Режим доступу: /[http/ www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)

9. Указ Президента України № 224/2011 Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: /[http/ www.president.gov.ua/documents/13153.html](http://www.president.gov.ua/documents/13153.html)