

УДК 354:321.015

В. О. СУРНИН

ПРИНЦИП РОЗПОДІЛУ ГІЛОК ВЛАДИ ЯК ОСНОВА ДЛЯ СТВОРЕННЯ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ

Розглянуто теоретичні аспекти формування та функціонування системи стримувань і противаг як засіб організації влади в Україні.

Ключові слова: система стримувань і противаг, гілки влади, державно-управлінська діяльність, розподіл повноважень, модифікована владна модель.

This article discusses the theoretical aspects of the formation and functioning of the system of checks and balances as a means of power in Ukraine.

Key words: the system of checks and balances, branches of government, public-administrative activity, distribution of powers, modified model of ruling.

Сьогодні Україна переживає непростий період становлення та розвитку демократичних цінностей, тому надзвичайно важливо зрозуміти глибину й складність радикальних змін. Які повинні стимулювати наукову думку та набувати всебічного осмислення проблем суспільно-політичного розвитку держави для вироблення більш ефективних управлінських механізмів з метою прийняття важливих професійних рішень у системі практичної діяльності державних управлінців.

Сучасні тенденції перетворювань і трансформації українського суспільства до демократичних цінностей ставлять перед державою низку завдань, реалізація яких породжує багато викликів, що, у свою чергу, вимагає від державних управлінців і політико-управлінської еліти високого професіоналізму, більш ширшого інноваційного мислення, знаходження нових дієвих шляхів їх вирішення та формування відповідної системи стримувань і противаг в державі.

Слід пам'ятати й про те, що ефективність державноуправлінської діяльності залежить не лише від того, наскільки вдало в практичному житті втілюється принцип розподілу влади та наскільки чітко розподілені повноваження і компетенції між гілками державної влади. Але й від того, наскільки і яким чином є впровадження цього принципу задля закріплення єдності державної влади, як запоруки порядку і стабільності суспільства, що вирішальною мірою залежить від дієвості системи стримувань і противаг у галузі державно-владних відносин, яка унеможливило узурпацію влади та спрямування у бік тоталітарного минулого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблематика дослідження системи стримувань і противаг розглядається в нашій державі в контексті забезпечення збалансованого функціонування системи державноуправлінських відносин влади в розбудові інституційно-правових та адміністративно-політичних механізмів, збалансованого розподілу повноважень

у модифікованій владній моделі, що призводить до узагальнюючого характеру дослідження суті, а також аналізу окремих її елементів. Цим питанням, зокрема, присвячені праці таких учених, як В. Авер'янова, В. Бабкіна, В. Бакуменка, К. Бабенка, Н. Гайдаєнка, А. Георгіци, М. Головатого, В. Журавського, О. Каневського, В. Ковальчук, М. Козюбри, І. Кресіної, О. Леванчук, Р. Мартинюка, І. Сало, О. Скакуна, В. Погорілка, Н. Плахотнюк, А. Пойченка, В. Селіванова, С. Серьогіна, В. Тація, Ю. Тодики, В. Шаповала, В. Шатіла та інших.

Метою даної статті є теоретичний аналіз сучасного стану поділу владних повноважень між гілками влади в державі в контексті забезпечення збалансованого функціонування системи державної влади в Україні, розбудови інституційно-правових та адміністративно-політичних механізмів збалансованого розподілу повноважень у модифікованій владній моделі, як умови досягнення ефективного функціонування вітчизняної політичної системи.

Невід'ємним елементом концепції поділу державної влади як способу організації державної влади виступає система стримувань і противаг. На даний час концепція поділу влади та системи стримувань і противаг є фундаментальним елементом демократії та правової держави, що забезпечує належний рівень політичних свобод та захисту прав людини і громадянина. Ступінь реалізації цих принципів характеризує ступінь розвиненості демократичної держави та є однією із найважливіших цінностей у системі демократії [7, с. 8].

У сучасному демократичному світі владу розділяють на три гілки: законодавчу (влада приймати закони), виконавчу (влада реалізовувати та організовувати дотримання законів) і судову (влада судити і карати за порушення закону). У державах з усталеними формами демократичного правління та столітніми традиціями (США, Франція, Великобританія) придержуються даної системи. Але є такі держави, наприклад, як Тайвань, що законодавчо відокремлюють контрольну, екзаменаційну, юридичну а також засновницьку та виборчу гілку влади. У країнах з демократичною формою правління та верховенством права висунення і обрання влади є винятковим правом громадян або безпосередньо (прямим загальним голосуванням), або опосередковано (через виборчій дільниці чи списки членів політичних партій за пропорційного представництва).

До традиційних форм правління до недавнього часу відносились: *монархія* (форма державного правління, за якої найвища державна влада повністю (необмежена, абсолютна монархія) або частково (обмежена, конституційна монархія) належить одній особі – спадкоємному монархові); *олігархія* ((гр. ὀλιγαρχία (oligarchia), від дав.-гр. ὀλίγον (oligon) “небагато”, та дав.-гр. ἀρχή (arche) “влада” – влада небагатьох) – політичний режим, за якого влада (політична, економічна, релігійна) належить невеликій, закритій та тісно згуртованій групі осіб (наприклад, – військових, великих власників, фінансистів). Ці повноваження були зосереджені в руках представників або однієї людини, або невеликої групи людей.

Власне, в різних демократичних країнах ця система має свої особливості та свої притаманні механізми, однак незмінним залишається головний принцип: на будь-яку спробу будь-якої гілки влади перебрати на себе функції та повноваження іншої гілки остання має законодавчо закріплені механізми протидії аж до усунення узурпатора з державної посади. Систему стримувань і противаг Т. Джефферсон визначав як наріжний камінь демократії, наголошуючи, що уряди встановлені для того, щоб забезпечити людям ці права, і владу їх можна визнати справедливою формою лише за умови схвалення громадянами держави. Щоразу, коли яка-небудь форма правління починає руйнувати ці права, народ має право змінювати або відмінити її і встановлювати нове правління, заснувавши його на нових засадах і в тій формі, яка буде найбільш придатною забезпечити народні прагнення [3, с. 142–151].

В основу принципу розподілу влад покладено поділ єдиної за своєю природою державної влади на відокремлені, взаємо врівноважені гілки, кожна з яких являє собою систему державних органів. Політичне обґрунтування поділу влади на три гілки полягає в тому, щоб поділити і збалансувати державно-владні повноваження за принципом компетентності між різними державними органами, встановити взаємний контроль, унеможливити узурпацію влади – зосередження всіх повноважень або більшої їх частини в єдиному органі державної влади або в посадовій особі і тим самим запобігти свавілля. Влада в демократичній державі у вигляді її трьох галузей (законодавчої, виконавчої, судової) є політичною формою вираження влади народу. Будучи “поділеною”, влада в державі має залишатися цілісною, єдиною. Юридичне вираження єдності і гармонійності влади полягає в такому:

- органи державної влади в сукупності мають компетенцію, необхідну для здійснення функцій і виконання завдань держави;
- різні органи держави не можуть диктувати одним і тим же суб’єктам за тих же обставин взаємовиключні правила поведінки.

Цей принцип включає певну систему вимог:

- розподіл функцій і повноважень (компетенцій) між державними органами відповідно до вимог поділу праці;
- закріплення певної самостійності кожного органу влади під час здійснення своїх повноважень, неприпустимість втручання у прерогативи один одного та їх злиття;
- наділення кожного органу можливістю протиставити свою думку рішенням іншого органу держави та виключення зосередження всієї влади в одній гілці;
- наявність в органів влади взаємного контролю та неможливість зміни компетенції органів держави неконституційним шляхом [2].

Серед тих проблем, які сьогодні виходять на перший план у контексті становлення та розвитку вітчизняної науки державного управління, можна обґрунтовано виділити питання, пов’язані із забезпеченням та реалізацією фундаментальних принципів поділу гілок влади, які визначають не лише цілі та цінності суспільного розвитку в Україні, а й указують на ті конкретні механізми, які сприяють розв’язанню складних ситуацій, що виникають у процесі державотворчого процесу.

Тривалий час проблема застосування системи стримувань і противаг як реалізації принципу розподілу державної влади у вітчизняній науці комплексно не розглядалась, а досліджувалися лише її окремі аспекти. Обумовлено це тим, що значний період часу (радянської доби) наука була заідеологізованою і принцип розподілу влади, а отже, система стримувань і противаг взагалі всіляко заперечувались.

Але з отриманням незалежності нашої держави та прийняттям низки законів, а згодом і Конституції України в 1996 р. було закріплено фундаментальні принципи розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Головним завданням і призначенням цієї системи є забезпечення політичної стабільності та безперервність функціонування державної влади, узгодження дій усіх гілок влади та недопущення кризи в діяльності державного механізму.

В Україні з моменту проголошення її незалежності принципи зв'язку між законодавчою, виконавчою та судовою владою майже не були чітко прописані, а лише давали маніпуляції повноваженнями одна до одної із гілок влади. Тому і чіткої взаємодії між найвищими органами державної влади не відбувалося, а довгий час спостерігалася тільки неузгодженість дій гілок влади, а інколи пряма конфронтація та протистояння з “перетягування канатів” між гілками влади. На думку багатьох вітчизняних учених, які наголошували на тому, що впродовж двох десятків років незалежності нашої молоді держави були відсутні глибокі теоретичні та практичні розробки побудови української державності, шляхів, методів і засобів її розбудови на демократичних принципах з утіленням чіткого розмежування повноважень між гілками влади.

З часу виникнення демократії як форми суспільного врядування існує загальна згода стосовно того, що структура державних органів має будуватися на принципі розподілу гілок влади. У Конституції України він закріплений як один з основних принципів організації і функціонування державної влади. Його значення полягає у збалансуванні державно-владних повноважень між органами державної влади, запобіганні зосередженню всієї повноти влади у віданні одного з них (законодавчо-представницького, виконавчо-розпорядчого, судового) і забезпечення тим самим дієвої системи стримувань і противаг [7, с. 4].

Суб'єктами системи стримувань і противаг за Конституцією України є три гілки влади: законодавча (Верховна Рада України), виконавча (Кабінет Міністрів України), судова (Конституційний Суд України і Верховний Суд України та інші суди), а також Президент України, який є головою держави та виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, дотриманням прав та свобод громадян і Конституції України, Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України у разі військових дій та має вплив на підконтрольний йому орган – Адміністрацію Президента України, що є постійно діючим органом, утвореним для здійснення повноважень глави держави. Серед основних завдань, які покладені на Адміністрацію Президента України, є

організаційне, правове, консультативне, інформаційне, протокольне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України.

Система стримувань і противаг у розподілі гілок влади в Україні виражається через повноваження органів державної влади, що, у свою чергу, включають суворо визначені на законодавчому рівні взаємні обмеження.

Конституція України передбачає такі інститути системи “стримувань і противаг” в державі:

- право “вето” Президента на законопроект, прийнятий Верховною Радою;
- імпічмент Президента з боку Верховної Ради, що призводить до його усунення з поста;
- прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів, яка має наслідком його відставку;
- участь Верховної Ради у формуванні Конституційного Суду (призначення третини складу);
- контроль Конституційного Суду за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- парламентський контроль Уповноваженим Верховної Ради з прав людини (омбудсманом) за дотриманням конституційних прав і свобод людини та ін. [1].

У політико-правовій практиці сучасних демократичних країн світу доктрина поділу влади реалізована через формування механізмів стримувань і противаг та балансу владних повноважень гілок влади. Саме ця система механізмів забезпечує демократичний принцип та правовий характер держави і є запорукою ефективності її функціонування. Принцип реалізації системи стримувань і противаг пов’язується з необхідністю не лише запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість діяльності державних інститутів, слугувати ліпшій їх організації та злагодженості діяльності, подоланню можливого протистояння всередині державного механізму.

Основою стабільного функціонування системи державної влади в демократичній державі є система стримувань і противаг, яка забезпечує взаємну підконтрольність різних гілок і центрів державної влади та запобігає концентрації влади в одній гілці чи в руках однієї особи. Система стримувань і противаг передбачає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для взаємного стримування й підтримки відносної рівноваги сил. Система стримування і противаг, може, з одного боку, сприяти співробітництву і взаємному пристосуванню органів державної влади, а з іншого – створювати потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод та компромісів між політичними силами та вітчизняними елітами. Більше того, за незбалансованої системи стримувань і противаг жорсткий поділ влади може спричинити напругу в суспільстві та протистояння гілок влади в державі.

Наша держава належить до списку країн із президентсько-парламентською формою правління, що, у свою чергу, вказує на подвійність джерел формування уряду – Кабінету Міністрів. При цьому вкрай помітна нерівність впливів на

український уряд з боку Президента та Верховної Ради. Участь останньої у процесі формування Кабінету Міністрів обмежується лише затвердженням запропонованої Президентом кандидатури на посаду Прем'єр-міністра, тоді як контроль за розподілом “міністерських портфелів” повністю зосереджено в руках Президента. Більшими є й повноваження Президента у сфері контролю за урядом. Адже, по-перше, у Президента, на відміну від Верховної Ради, яка може висловлювати недовіру лише до всього уряду, є право звільняти з посад певних міністрів, що є значно гнучкішим і більш дієвим важелем впливу на Кабінет Міністрів; по-друге, у разі затвердження Верховною Радою Програми діяльності Кабінету Міністрів, він стає на рік “недоторканим” для парламенту, тоді як аналогічної “страховки” від глави держави уряд не має.

Ще одним доказом визначального впливу Президента України на виконавчу гілку влади є його контроль за виконавчими структурами на місцях, адже призначає та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій, губернаторів областей, Генерального прокурора, Голову Служби безпеки України, Главу Адміністрації Президента України. Тут спостерігається правовий нонсенс: Конституція України чітко визначає, що “Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади”. Отже, можна констатувати, що реальне керівництво виконавчими структурами в Україні здійснює Президент, який при цьому де-юре не є представником чи, тим паче, главою виконавчої влади, а отже, й не відповідальний за її діяльність. Тому саме це положення є найбільш принциповим недоліком системи стримувань і противаг в Україні та підлягає в подальшому правового коригування.

Іншим недоліком складової системи стримувань і противаг в Україні є процедура усунення Президента з поста Верховною Радою в порядку імпичменту. Таку процедуру передбачено і чітко виписано в Конституції України (ст. 111). Проте ця процедура є доволі складною та багатоступеневою, бо рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома чвертями від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. По суті, це робить реалізацію ідеї імпичменту практично неможливою. Водночас наявність у Президента широких повноважень як глави держави і де-факто як керівника виконавчої владної вертикалі потребує реального механізму відповідальності, а отже, спрощення процедури імпичменту.

Як і імпичмент, практично не працює в Україні інститут розпуску парламенту. Цей інститут є доволі стандартним атрибутом правового статусу для глави президентсько-парламентської держави. Проте Конституція України передбачає лише один випадок, за якого Президент припиняє повноваження Верховної Ради: якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Але цей параграф основного закону має радше “регламентаційний” характер ніж дієву силу.

Ще однією складовою системи стримувань і противаг в Україні є інститут президентського вето. Президент України має право класичного, відкладального вето. Таке вето долається парламентом більшістю у дві третини голосів. Проте в Україні процедуру подолання вето виписано в найжорсткішій формі: дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Ураховуючи те, що парламент практично ніколи не буває “заповненим” на сто відсотків (депутати вибувають, переходять на інше місце праці, переходять в інші політичні партії, помирають), голоси відсутніх де-юре депутатів практично зараховуються як такі, що подані проти цього законопроекту.

Полегшує процедуру подолання президентського вето прийнята в багатьох країнах світу вимога подолання вето двома третинами від кількості обраних депутатів. Водночас у деяких країнах, наприклад у США, для подолання вето достатньо голосів двох третин присутніх депутатів, що спрощує процедуру ще дужче. Отже, виписана в Конституції України процедура подолання президентського вето значно ускладнює законодавчу діяльність Верховної Ради, хоча принципово і не заважає їй. Інакше – з вимогою, що зобов’язує Президента підписати закон у разі виконання Верховною Радою всіх умов щодо подолання вето. З одного боку, ця вимога дає можливість Президенту блокувати набуття законом чинності, відмовляючись його підписати (адже процедура імпичменту в Україні, як відомо, є майже нездійсненою). З іншого – підписуючи закон, Президент бере на себе персональну відповідальність за нього, що, в цьому випадку, є дещо некоректним через те, що, наклавши вето, Президент уже висловив своє ставлення до цього закону. Тому повністю виправданим було б “запозичити” конституційну норму США: ухвалення законопроекту двома третинами Конгресу (в обох палатах) означає його автоматичне перетворення на закон – підпису Президента в таких випадках не передбачено.

Неозброєним оком видно, що позиції Президента України є значно міцнішими за повноваження інших “колег по політичному цеху”. Таким чином, у цілому в ключових конституційних питаннях розподілу влади в Україні порушено владний паритет на користь інституту президента навіть у порівнянні з іншими президентськими та президентсько-парламентськими республіками. У подальшому це може стати однією з причин політичних криз, політичного протистояння президента та парламенту, падіння іміджу держави на світовій арені.

На сьогодні не викликає сумнівів у необхідності виправлення конституційних помилок шляхом унесення змін до Конституції України та проведення більш чіткого розмежування повноважень між гілками влади, що могло б спонукати політиків до пошуків того оптимального механізму державної влади, який би забезпечував добробут в Україні, залишивши в історії різноманітні політичні кризи та протистояння.

Отже, на сьогодні державотворчий і конституційний процес в Україні не закінчений, і в подальшому політичні сили та вітчизняні еліти повинні повернутися до необхідності внесення змін до основного закону, а можливо, і повернення до Конституції 2004 р. із внесеними змінами, поправками і доповненнями та переходу до парламентсько-президентської республіки. Це може стати перехідним періодом

до більш чіткого визначення розподілу гілок влади і створення ефективного балансу стримувань і протигаг гілок влади.

Література:

1. Вікіпедія. Розподіл державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.
2. Добролюбов А. Государственная власть как техническая система : О трех великих социальных изобретениях человечества; Изд. 2-е, стереотип. / А. И. Добролюбов. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 240 с.
3. Джефферсон Т. Автобиография: Заметки о штате Виргиния / Т. Джефферсон ; [сост. и общ. ред. А. А. Фурсенко]. – Л. : Наука, 1990. – 316 с.
4. Зелена книга. Реформи публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] // Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, 22.06.2006 р. – Режим доступу : [http:// www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua).
5. Локк Дж. Избранные философские произведения. В 2 томах / Дж. Локк. [вступ. ст. И. С. Нарского] ; под общ. ред. и с примеч. А. А. Макаровского. – М. : Изд-во социально-экономической литературы / . – 1960. – Т. 2. – С. 78–112.
6. Латигіна Н. Основні критерії, принципи та рівні здійснення демократії / Н. Латигіна // Політичний менеджмент. – 2009. – № 3. – С. 81–91.
7. Система стримувань і протигаг у сфері державно-управлінських відносин : наук.-метод. рек. / В. А. Ребкало, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.

Надійшла до редколегії 29.04.2014 р.

УДК 316.354:354

С. О. ТВЕРДОХЛІСБОВ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Зроблено теоретичний аналіз понять “комунікація” та “взаємодія”, розглянуто сучасні підходи до аналізу соціальної взаємодії, визначено особливості комунікативної взаємодії загалом, і в публічному управлінні, зокрема.

Ключові слова: комунікація, взаємодія, соціальна взаємодія, комунікативна взаємодія, діалог, кооперація, публічне управління.

Made a theoretical analysis of the concepts of “communication” and “interaction” Modern approaches to the analysis of social interaction, the peculiarities of communicative interaction in general and public administration, including.

Key words: communication, interaction, social interaction, communicative interaction, dialogue, cooperation, public administration.