

СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ ТА ПРОТИВАГ ГІЛОК ВЛАДИ ЯК ЦІННІСНИЙ ІМПЕРАТИВ УКРАЇНСЬКОГО ПОЛІТИКУМУ

Узагальнено недоліки конституційної інженерії в Україні крізь призму розбудови ефективної системи стримання та противаг гілок влади.

The article summarizes the lacks of the constitutional engineering in Ukraine through the prism of alteration of the effective system of inhibition and counterbalances of branches of power.

Політичні процеси 2007-2008 рр. свідчать, що дочасні парламентські вибори так і не вирішили проблеми політичної кризи в Україні й лише загострили ситуацію хиткої рівноваги двох політичних таборів, неспроможних самостійно сформувати ефективну парламентську та урядову більшість. У ситуації, коли політичні лідери країни фактично розпочали президентські перегони, зайняті відвертою політичною демагогією й популізмом, надзвичайно актуалізують пошуки ефективної системи стримання та противаг гілок влади, незадоволеність якою в Україні артикулюють усі провідні політичні актори.

Інформаційно-політичний простір України заповнений мало не щоденними дослідженнями і публікаціями природи, складових та перебігу системної політичної кризи, що дає підстави стверджувати про надзвичайну актуальність проблеми та зацікавленість суспільства в її якнайскорішому вирішенню. Політики й політологи, чиновники й науковці державного управління, журналісти й громадські діячі висловлюють різноманітні точки зору та рецепти лікування цієї “хвороби влади” в Україні. Зокрема, широко відомі роботи таких дослідників, як Е. Афонін, В. Базів, В. Горбатенко, О. Куценко, М. Михальченко, М. Розумний, Ф. Рудич, С. Телешун, Ю. Шайгородський та ін.

Щоправда, не тільки серед політиків, але й серед науковців немає однастайності щодо причин, чинників і факторів недосконалості українського державно-владного режиму. У суспільно-політичному дискурсі недосконалості Конституції хтось наголошує на “боротьбі демократичних сил проти спроб узурпації влади Партією регіонів”, хтось – на спробах перетягування чинним Президентом собі кучмівських (і навіть більших) повноважень, хтось – на половинчастості конституційної реформи та її недовершеності, хтось – на особистісному суб’єктивному протистоянні найбільш ймовірних кандидатів майбутніх президентських перегонів. Утім, незаангажованих спроб узагальнити всі підходи як

недоліки конституційної інженерії в Україні бракує. Спробуємо в межах даної розвідки розглянути ці актуальні політичні процеси крізь призму розбудови ефективної системи стримання та противаг гілок влади.

Оскільки владна діяльність нерозривно пов'язана із суспільними умовами і потребами в координації і вольовому контролі над виробництвом, розподілом і споживанням соціальних благ і цінностей, можна припустити, що ієрархічний принцип соціальної впорядкованості є первісним (таким, що базується на первинних потребах людини). Адже ієрархічна співвідпорядкованість є основною моделлю поведінки людей в їх діяльності в економічній, воєнній, державотворчій та інших матеріальних сферах. На першому етапі державотворення в соціетальному сприйнятті переважали притаманні ієрархічними багаторівневим централізованим соціальним системам з сильним одноосібним центром позитивні якості – висока мобілізаційна та оборонна могутність, стратегічне планування соціального розвитку та можливість концентрації суспільних зусиль на вирішальних напрямках розвитку, висока виконавча дисципліна та відповідальність тощо.

Однак за кілька тисяч років розвитку людської цивілізації з укріпленням держав та стабілізацією політичних режимів в Європі поступово на перший план суспільних відносин людина-держава починають виходити й ті недоліки, що об'єктивно притаманні ієрархічним структурам.

Насамперед, це неминучість концентрації влади в одних руках з відповідною тоталітаризацією політичного режиму, суб'єктивно вмотивований рівень обмеження індивідуальної свободи, відсутність рівності, перетворення людини на “раба Левіафана”, “гвинтик” державного механізму з примітивними виконавчими функціями та жорсткою відповідальністю за невиконання примхливої волі суверена. Як зазначає А. Добролюбов, “жорстка беззмінна ієрархічна державна система може бути або тоталітарною, або ніякою” [2, с. 19]. А ще він додає, що “як це не важко та принизливо для народу, для інтелігенції, для суспільствознавчих наук, сходство гітлерівського та сталінського політичних режимів у тому, що ці “топорні” режими, збудовані недоуками, виявилися практично сильнішими попередніх правових учень та побудованих на їх засадах державних, суспільних інститутів, захисних органів” [Там само, с. 146].

Указані недоліки ієрархічної побудови політичних режимів зумовили пошук нових механізмів і моделей розбудови держави. Особливо яскраво це проявилось в епоху Просвітництва, коли в соціетальній структурі західних суспільств почали домінувати гуманістичні ідеї рівності, свободи та прав людини. Головним спрямуванням просвітницької критики тодішніх політичних режимів став інститут одноосібного правління – на думку більшості філософів-демократів – головного джерела зла в соціетальній структурі розбудови суспільства. Відповідно до цього меседжу й варіант подолання “зла” пропонувався в душі Арістотелевої “політей” –

колективного правління, що отримало узагальнену назву “республіканського правління”. Республіканський устрій, зберігаючи в цілому ієрархічну централізовану структуру побудови політичного режиму (а відтак, і зберігаючи переваги ієрархічності влади), призваний усунути недоліки абсолютизації ієрархічності.

Раціоналізований соціум західноєвропейської цивілізації (суспільства, в якому почали домінувати індивіди з раціональним психологічним типом мислення та дій) запропонував рішення цієї проблеми в часово-правовій площині: повнота вертикальної ієрархічної державної влади розподілялася між трьома горизонтальними незалежними інститутами, водночас уся керуюча вершина піраміди влади, починаючи з найвищої особи відповідно до прийнятих соціумом правил (Конституції) незалежно від ефективності правління суворо періодично мала змінюватися шляхом виборів на заздалегідь обумовлених процедурних умовах. За такої моделі обмеження влади найвищої в державі особи досягається не волею іншого претендента на трон (завжди суб’єктивною), а конституцією, певним суспільним договором.

Трансформація вертикальної ієрархії влади на горизонтальну призвела до революційної зміни цінностей раціонального суспільства, що перетворилося з абсолютистського на демократичне. Місце знехтуваних трансцендентних джерел влади (“Божественного монарха”) в системі суспільних цінностей зайняв новий суверен – народ як джерело влади в демократичному суспільстві. “Після падіння авторитету абсолютизму “воля народу”, або “суверенна влада народу”, зайняла місце, що звільнилося у пантеоні базових суспільних цінностей. Для такого складу мислення, який вже міг розлучитися з харизмою абсолютної влади, але не був у змоззі існувати без всякої харизми взагалі, подібна заміна виявилася найбільш прийнятною і з етичної точки зору, і як пояснювальний принцип” [9, с. 328].

Отже, мислителі Просвітництва державну владу розділили не тільки в часі та особистостях (періодична ротація керманців держави), але й за функціональними ознаками. А щоб жодна з гілок влади не мала змоги підкорити собі іншу й не стати черговим диктатором, було розроблено концепцію системи стримання та противаг, котра сьогодні перетворилася на базисну цінність демократичного політичного режиму. Власне, в різних демократичних країнах ця система має свої особливості й 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 та 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. Кожен раз, коли яка-небудь форма правління починає руйнувати ці права, народ має право змінювати або відмінити її і встановити нове правління, заснувавши його на нових засадах і в тій формі, яка буде найбільш придатною забезпечити народні прагнення [2, с. 142 – 151].

Витоки сучасного українського політичного конфлікту як незбалансованості системи противаг і балансів гілок влади найбільш яскраво висвітилися ще під час президентських перегонів 2004 р. Пробуджена політична нація очікувала не тільки нового Президента, а й нової моделі управління всіма суспільними процесами за демократичними принципами відкритості, правової неперервності, дотримання писаних і неписаних суспільно-політичних норм, спрямованості на усунення протиріч і досягнення консенсусу. Як показав час, ані суспільство, ані команда помаранчевих сил не були готовими до реалізації таких очікувань. У результаті наступило нове широке суспільне розчарування. Авторитет народного Президента впав до звичного рівня його попередника. Обурена маса прибічників Майдану всю вину за наростання політичної кризи переклала на недоречність конституційних реформ та недосконалість парламентаризму. Це підіграли й результати парламентських перегонів 2006 р. та 2007 р., що призвели лише до нового загострення політичної кризи, парламентських бійок, стану “холодної громадянської війни”. У суспільстві виникла небезпечна ілюзія, що достатньо лише змістити “поганих політиків” й поставити на їх місце “хороших” “демократичних”, як одразу в країні запанує демократія. Спираючись на теорію і практику конституційної інженерії та партійних систем, легко побачити, що це далеко не так. Проста зміна влади без удосконалення системи стримання та противаг гілок влади в Україні жодним чином не вплине на зменшення гостроти політичного протистояння.

Слід погодитися з М. Розумним, який системними причинами виникнення політичної кризи в Україні називає зміни до Конституції 8 грудня 2004 р., що обумовили неефективну та незбалансовану модель влади. Отриманій у результаті компромісних політичних домовленостей моделі державно-владного режиму характерні:

- невідповідність функцій і повноважень у сфері відповідальності основних інститутів влади – Президента, уряду, парламенту;
- нечітке розмежування повноважень Президента і Прем’єр-міністра України у сфері виконавчої влади;
- неврегульованість функціонування інститутів владної більшості та опозиції [5, с. 10].

Чи є дотримання паритету влади цінністю для вітчизняних політиків? Чи прагнуть вони до демократичного розподілу повноважень і компетенцій, чи, може, змагаються у “перетягування ковдри” на себе? Прослідкувати рівень порушення балансу влад в Україні легко,

порівнявши систему стримання та протигаг нашої держави з класичними демократичними державами світу. Серед розвинених демократій лише дві не є парламентськими чи парламентсько-президентськими: суто президентські США (система з найсильнішим президентом) та президентсько-парламентська Франція (система з сильним президентом). Тому саме їх та Польщу (змішана система з відносно сильним президентом) й парламентсько-президентську Італію (система зі слабким президентом) оберемо для порівняльного аналізу.

По-перше, розглянемо систему стримання й протигаг на найвищому рівні “Президент – Парламент”. У кожній з демократичних країн (від найсильнішого президента до найслабшого) Президенту протигажить двопалатний парламент, причому відправити у відставку всенародно обраний гарант конституції може лише нижню палату (ст. 12 Конституції Франції (КФ) [5]), або взагалі не має за конституцією такого права (США). І тільки обраний парламентом президент Італії та всенародно обраний президент Польщі можуть відправити у відставку обидві палати парламенту. Однак обидва президенти не можуть зробити це за власним бажанням чи з власної ініціативи, а виключно за ініціативою голів обох палат парламенту! (ст. 88 Конституції Італії (КІ) та ст. 98 Конституції Польщі (КП) [5]).

Водночас, у Конституції США чітко передбачається механізм відставки президента в порядку імпічменту (ст. 2. р. 4.) за хабарі, зраду та інші важкі злочини. Президент Польщі може постати перед Державним Трибуналом за порушення конституції, закону чи скоєння злочину (ст. 145 КП). В Італії (ст. 90 КІ) та Франції (ст. 68 КФ) президента можна притягнути до відповідальності лише за державну зраду. Як бачимо, порівнянно з парламентом позиції президента України є більш сильними за всі чотири згадані демократії, оскільки конституційний механізм імпічменту в Україні є фактично нездійсненим, у той час як президент України єдиний серед усіх згаданих президентів може самостійно повністю делегітимізувати парламент.

“Призначення – відставка” Уряду та контроль над виконавчою владою. Президент США є єдиним керівником виконавчої влади в країні. Однак “послів, консулів, суддів Верховного Суду, а також всіх інших посадових осіб Сполучених Штатів, посади яких встановлено законом” він призначає за поради та згоди Сенату (ст. 2. р. 2 Конституції США). Крім того, виконавча влада президента не розповсюджуються на самоуправління штатів та територіальних громад, піклуючись виключно загальнодержавними справами.

Президент Польщі згідно зі ст. 10 Конституції Польщі здійснює виконавчу владу. Відповідно, він призначає голову Уряду та міністрів. Однак у двотижневий строк новопризначений Уряд (Рада Міністрів Польщі) зобов’язаний винести на розгляд Сейму програму діяльності з

проханням надати уряду вотум довіри на виконання даної програми. Якщо Сейм таку довіру не висловлює, це автоматично тягне відставку уряду, і новий склад Ради міністрів разом з головою уряду обирається вже Сеймом, а не призначається президентом (ст. 154 КП). До того ж у Сейму є право (ст. 159 КП) відправити у відставку окремого міністра. Цікава паралель простежується між польською конституцією і Законом України про Кабмін. У разі, якщо польський президент не призначить уряд протягом 14 днів, право на таке призначення автоматично переходить до Сейму (саме в такому праві парламенту, зафіксованому в Законі України про Кабмін, Президент України у своїх першочергових законопроектах (зокрема законопроект № 1312) категорично відмовляє парламентарям).

Голову уряду Італії та за його пропозицією членів Ради міністрів призначає президент. Однак уряд по цьому має заручитися підтримкою обох палат парламенту, отже, парламент має можливість реалізувати свою незгоду з кандидатурами президента. До того ж існує Державна Рада та Рахункова палата, які контролюють уряд і є (як і всі державні службовці) “виключно на службі нації”, через що незалежні від волі уряду та президента (ст. 100 КІ).

Президент Франції призначає та звільняє прем'єра і весь уряд. Однак Національні збори обов'язково мають схвалити програму уряду, декларацію загальної політики та ключових проектів, і у випадку несхвалення прем'єр зобов'язаний подати президенту прошення про відставку уряду (ст. 49-50 КФ). До того ж представники Президента Франції в департаментах не здійснюють господарчо-розпорядчих функцій, а лише відповідають за національні інтереси й адміністративний контроль (ст. 72 КФ).

Очевидно, що й тут позиції Президента України, який до того ж призначає всіх голів виконавчої влади в областях та районах та має суттєві важелі при призначенні прем'єр-міністра і членів уряду є значно сильнішими, а права парламенту України значно слабшими відносно всіх чотирьох проаналізованих держав.

Особливо слід зупинитися на загальнодемократичній практиці контрасигнації актів президента прем'єрами чи профільними міністрами. Така процедура передбачена Конституцією Франції (ст. 19.), Польщі (ст. 144), Італії (ст. 89), Порівняймо формулювання, наприклад італійського народу з президентським законопроектом № 1312, поданим як першочерговий на розгляд Верховної Ради України. Ст. 89 італійського основного закону наголошує, що “жоден акт Президента республіки не дійсний, якщо він не контрасигнований міністрами, що відповідальні за цей акт”. Натомість ст. 26 президентського проекту закону про Кабінет Міністрів України № 1312 недвозначно наказує: “Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 5, 18, 21, 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України, *невідкладно* (виділено *Р.О.*) скріплюються підписами Прем'єр-

міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання” [6].

При цьому в Польщі офіційні акти Президента не тільки “вимагають для своєї дійсності підпису Голови Ради Міністрів (ст. 144 КП), але й “мають внутрішній характер та зобов’язують лише організаційні одиниці, підпорядковані органу, що видав ці акти” (ст. 93 КП).

Нарешті, розглянемо вплив державної влади на організацію місцевого самоврядування. В усіх без винятку розвинених демократіях місцеве самоврядування є абсолютно незалежним і жодним чином не підконтрольне органам державної влади, парламенту чи президенту. Так, ст. 15 польської конституції прямо проголошує “Територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади”. У демократичних країнах передбачено хіба що оскарження в суді тих рішень місцевої влади, які, на думку Гаранта Конституції, порушують основні права і свободи людини.

У той же час в Україні відбувається спроба поставити місцеве самоврядування під повний контроль президентської гілки влади через запропоновані серед першочергових президентських законопроектів зміни до законів України про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування, в яких передбачається вимога обов’язкової контрасигнації (скріплення підписом) голови місцевої державної адміністрації всіх рішень відповідної ради! Як зазначив на “Свободі слова” заступник голови Секретаріату Президента України І. Пукшин, це пропонується з метою запобігання “самодурства” місцевих рад, що нібито можуть приймати антиконституційні акти. Однак І. Пукшину складно пояснити, чому замість зрозумілого всім (й загальноприйнятого в демократичному світі) механізму судового оскарження таких рішень Президентом України пропонується альтернатива “самодурства” тепер вже з боку голів держадміністрацій? З огляду на такі президентські пропозиції багато з посадовців місцевого самоврядування небезпідставно говорять про фактичне скасування місцевого самоврядування в умовах, коли кожне рішення місцевих влад залежатиме від волі і настрою однієї призначеної президентом і непідзвітною територіальним громадам посадової особи.

Як бачимо, і в цьому відношенні позиції Президента України є значно міцнішими за повноваження інших “колег по цеху”. Таким чином, у цілому в ключових конституційних питаннях розподілу влади в Україні порушено владний паритет на користь інституту президента навіть порівняно з президентськими та президентсько-парламентськими республіками. Це перша причина перманентного політичного протистояння Президента та Парламенту.

Друга полягає в особливостях партійної системи. Існує ілюзія, що буцим-то до демократії нас виведе двопартійна система, адже більшість країн з двопартійною системою є стабільно демократичними. Згідно з класифікацією Ж. Блонделя, в Україні поступово складається особлива

форма двопартійної системи (“недосконалий біпартизм” або система “двох з половиною партій”) [10, с. 183]. Найважливішою ознакою та перевагою біпартизму є своєрідний “демократичний коридор” допустимої політичної поведінки, який не виключає альтернативних точок зору, проте не дозволяє ставити під питання основні стратегічні напрямки розвитку суспільства та існуючого ладу. Саме це є основою поділу опозиції на системну та позасистемну. Зазначаючи, що опір або протидія зловживанням влади являє собою серцевину опозиційної діяльності, Г. Оберройтер наголошує, що “про цивілізовану опозицію можна вести мову тільки тоді, коли суперечності між більшістю та меншістю ґрунтуються на фундаментальній єдності по цей і другий бік альтернативи й не ставлять під загрозу основи конституційної, політичної та правової систем” [11, с. 134].

Таким чином, у демократичних країнах опозиція є формою цивілізованого протистояння політичних програм, курсів, поглядів, а в результаті політичного дискурсу влади і опозиції вирішуються два істотні завдання: проводиться вільна непримусова експертиза політичного курсу і поточних проблем; конструюються шляхи і способи їх вирішення, альтернативні проекти подальшого розвитку. Тим самим, за С. Хантингтоном, створюється так званий “механізм політичних гойдалок”, заснований на принципі збереження|зберігання| економічного і політичного балансу. Динаміка електорального суперництва змушує|змушувати| партії зрушуватися|зсуюватися| до центру політичного спектру, спонукаючи лідерів кожної з них стримувати радикалів у власних лавах і знаходити спільні позиції по ключовим питанням стратегії соціально-політичного розвитку з своїми головними опонентами [1, с. 92].

Урок для України полягає в тому, що за демократії системна опозиція та влада завжди розділяють загальні базові цінності суспільства. Розмежування ж основних політичних сил українського парламенту відбувається саме на ціннісному рівні, коли принципово різними є фундаментальні цінності біло-блакитного та помаранчевого таборів. Ціннісні критерії розмежування як суспільства, так і нашої політичної еліти визнаються більшістю дослідників, публікації щодо цього з’являються мало не щодня.

За таких умов політичні сили, що могли б скласти каркас двопартійної системи в Україні (БЮТ та Партія регіонів), виступають одна по відношенню до одної (позасистемною) опозицією, не схильною до дій у рамках “демократичного коридору”. Така партійна система й самі партії є радше не демократичними, а за визначенням Р. Каца та П. Мейера – “картельними”, коли “демократія стає публічним підлещуванням до еліт, а не включенням населення у виробництво політичної стратегії” [2, с. 26]. “Картельні партії” з’являються перш за все там, де спостерігається зміна відносин між політичною партією з громадянським суспільством і державою, державно-партійний патронаж, тому їх можна назвати партіями

влади (справді, і Партія регіонів, і “Народний Союз “Наша Україна”, і БЮТ – яскраво виражені партії влади).

Як свідчить конституційний досвід інших країн, для розвитку демократичного режиму необхідно принаймні три неодмінні умови. По-перше, чітка конституційна інженерія, що створює збалансовану і ефективну систему балансу гілок влади. По-друге, вироблення в ході владної взаємодії писаних і неписаних правил політичної діяльності, що дозволяють кожній з партій захищати конкретні суспільні інтереси і в той же час забезпечувати політичну і соціально-економічну стабільність усього суспільства. І по-третє, наявність певної політичної основи толерантної міжпартійної взаємодії на базі принципового консенсусу щодо фундаментальних суспільних цінностей. Усі три умови є проблематичними для України, що ставить під загрозу перспективу нашого демократичного майбутнього.

Література:

1. *Бортніков В.* “Розмежування” в Україні в контексті ціннісної ідентифікації населення // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1 (22).
2. *Джефферсон Томас.* Автобіографія: Заметки о штате Вирджиния / Сост. и общ. ред. А. А. Фурсенко. – Л.: Наука, 1990. – 316 с.
3. *Добролюбов А.* Государственная власть как техническая система. – М.: Едиториал УРСС, 2003 – 240 с.
4. *Кац Р., Мэйр П.* Изменяющиеся модели партийной организации и партийной демократии: возникновение картельных партий // Партии и выборы: Хрестоматия / Отв. ред. и сост. Н.В. Анохина, Е.Ю. Мелешкина. – Ч. 1. – М.: ИНИОН, 2004.
5. Конституции разных стран // <http://constitution.garant.ru>
6. Проект Закону про Кабінет Міністрів України від 10.01.2008 № 1312 // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=1312&skl=7
7. *Розумний М.* Розвиток політичної системи України: виклики і загрози // Політичний менеджмент. – 2008. – № 1 (28). – С. 9 – 13.
8. *Хантингтон С.* Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации // Международная экономика и международные отношения. – 1995. – № 6. – С. 87 – 95.
9. *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. – М.: Знание, 1995.
10. *Blondel J.* Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. – Canadian Journal of Political Science. – 1968. – Vol. 1. – № 2. – P. 180 – 203.
11. *Oberreuter H.* Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich. Hamburg 1975. – 430 p.

Надійшла до редколегії 1.03.2008 р.