

І. Г. Алексєєнко

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ ГІЛОК ВЛАДИ ЯК ПІДґРУНТЯ ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ ТА РОЗВИТКУ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Розглянуто проблеми взаємодії гілок влади як парадигма у розвитку форми правління України. Виокремленні ключові тенденції взаємного впливу законодавчої, виконавчої та судової влади в умовах відстоювання повноважень та набуття формою правління нових рис в умовах динамічного політичного процесу.

Ключові слова: форма правління, політичні інститути, гілки влади, конституційна реформа, повноваження гілок влади.

Рассмотрены проблемы взаимодействия ветвей власти как парадигма развития формы правления Украины. Выделены ключевые тенденции взаимного влияния законодательной, исполнительной и судебной власти в условиях отстаивания полномочий и обретение формой правления новых черт в условиях динамического политического процесса.

Ключевые слова: форма правления, политические институты, ветви власти, конституционная реформа, полномочия ветвей власти.

The article examines the problems of co-operation of branches of power as a подпочва forming of structure and development of form of rule of the state of modern Ukraine. Selection key tendencies of the mutual influencing of, executive and judicial legislature in the conditions of defending of plenary powers and acquisition by the form of rule of new lines in the conditions of dynamic political process.

Key words: form of rule, political institutes, branches of power, constitutional reform, plenary powers of branches of power.

Проблематика взаємодії гілок влади є актуальною як з позиції зору теорії держави та права, так і з позиції політико-правової практики. Вивчення специфіки дій окремих підрозділів влади – законодавчої, судової та виконавчої влади в цілому – дасть можливість отримання інформації про поєднання державного та політичного контексту розвитку владної структури з позиції

політичної практики; визначення повноважень та лінії поведінки гілок влади відповідно до конкретної політичної ситуації та нормативного законодавчого контексту; прогнозування еволюції форми правління як складного утворення.

Управління – це складний політичний об’єкт, що утворюється на основі взаємодії політичних інститутів. Саме політичний вимір взаємодії гілок влади являє собою той простір, в якому демонструється активність та діяльність суб’єктів політичного процесу. В цілому форма правління є сукупністю правил політичної гри й результатом взаємодії політичних сил. У сучасній Україні форма правління є сферою застосування політичними силами своїх повноважень і вона піддається змінам протягом короткого часу. Це зокрема є результатом і взаємодії гілок влади.

Крім того, розвиток форми правління є результатом взаємодії політичних елі, тим процесом, від якого фактично відсторонена більшість населення сучасної України. Отже, взаємодія гілок влади як чинника розвитку форми правління сучасної України, – це процес, який певною мірою позбавлений транспарентності, властивої західним суспільствам. Тому вкрай актуальним є аналіз взаємодії гілок влади з огляду на перспективний розвиток тенденцій та сталих форм всередині форми правління, властивих для демократичного суспільства.

Виходячи з і сказаного вище, ми маємо **на меті** розглянути у цій статті взаємодію гілок влади як чинника розвитку форми правління сучасної України. При цьому проаналізуємо специфіку функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади в політичному контексті, а також аналіз їх взаємовпливу та результати спільної активності.

Багато вчених, починаючи з часів Платона й Аристотеля, розробляли теорію розподілу влади, але остаточного вигляду концепція набула в добу французького просвітництва. Суттєвий внесок у розвиток теорії розподілу державної влади вніс Ж.-Ж. Руссо: він вважав, що законодавча, виконавча й судова влада – особливі прояви єдиної влади народу [7, с.225]. Сучасним правознавцем О. В. Новиковим проведено комплексне

дослідження конституційно-правового статусу Президента Республіки Польща у різні історичні періоди, розглянуто правові, історичні, політичні й інші фактори, що впливають на ефективність повноважень польського президента [5]. Українська дослідниця-політолог І. Є. Туркіна довела, що конституційно-судові інститути сприяють досягненню основної мети демократичної політичної системи – національної інтеграції за рахунок оптимального поєднання сил держави та громадянського суспільства. Завдяки цьому що забезпечується самовідтворення демократичної системи та задоволення базових потреб суспільства [10]. У роботі О.М. Лисенко висвітлено механізми й етапи розвитку парламентських інституцій, органів місцевого самоврядування, структурних перетворень Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій у контексті здійснення інтеграційної політики до європейського співтовариства [4].

Логіка боротьби між політичними силами зумовлює необхідність розподілу влади на три гілки через необхідність керування багатомірним та технологічно ускладненим суспільством. Крім того, політична боротьба в сучасних умовах визначає боротьбу за найменші переваги у повноваженнях. Поділ влади на три галузі в державі обумовлюється необхідністю: 1) чіткого визначення функцій, компетенції та відповідальності основних державних органів; 2) забезпечення можливості контролювати державними органами один одного на конституційній основі; 3) ефективної боротьби зі зловживаннями владою.

Теоретичні погляди на мотивацію поширення принципу поширення влади у політичній системі пов'язані зі створенням балансу сил між найпоширенішою та найдієвішою формою влади у суспільстві – державною. Форма правління при цьому нерідко залишається відбитком взаємодії основних політичних сил та владно обумовлених інтересів соціальних груп. Принцип розподілу влади підпорядкований завданню створення противаги кожному виду влади. Оскільки державна влада єдина, то її гілки постійно взаємодіють, що породжує боротьбу, зіткнення, суперництво. Законодавча

влада втручається у повноваження виконавчої і навпаки. Для того, аби не відбулося повного, абсолютного поглинання однією гілкою влади іншої, на основі тривалої політичної практики було розроблено систему стримувань та противаг. Її мета полягає в тому, щоб урівноважити гілки влади, не дати можливості жодній з них залишатися безконтрольною. Інакше кажучи, в ідею розподілу влади закладене протистояння її гілок. Слід додати, що елементом системи стримувань та противаг є й політична опозиція.

Реальний політичний процес зумовив апробацію принципу розподілу влади у конституційних актах доби великої французької революції та боротьби США за незалежність. Саме ці історичні події свідчать, що розподіл влади, її правовий підхід до повноважень були революційним явищем у політичній історії людства. Уперше своє юридичне оформлення принцип поділу влади знайшов, як відомо, у Конституції США (1778 р.), у конституційних актах Великої французької революції (1789 – 1794 р.р.). Сьогодні цей принцип конституційно закріплений у більшості країн світу з урахуванням історичних особливостей конкретних держав. Наприклад, у Великобританії функціонує парламентарна модель розподілу влади у вигляді конституційної монархії [1].

Процес інформатизації суспільства, який розпочався у ХХ столітті спричинив те, що в сучасній теорії держави та права стали виокремлювати ще одну галузь влади: «четверту владу» – засоби масової інформації. ЗМІ з деякими застереженнями їх можна розглядати як галузь влади, оскільки телебачення, радіо, друковані засоби, Інтернет досяжні для усіх верств населення. Вони не просто інформують суспільство про певні політичні події, але іноді й дають свою оцінку цих подій, маніпулюючи громадською думкою, можуть впливати на її формування. Дуже важливий вплив ЗМІ на систему «стримувань і противаг», зокрема це можливість стримуючи активність органів держави.

У Конституції України 1996 р. [3] зафіксовано принцип розподілу влади як однієї з основ конституційного ладу. Основним законом визначені

гілки влади: законодавча, виконавча та судова. Державну владу здійснюють Президент України, Верховна Рада, уряд, суди.

Проте ХХ століття знову поставило під сумнів надбання форм правління, апробованих у парламентських республіках та конституційних монархіях. Найгостріших випробувань принцип розподілу влади зазнав у часи зростання впливу тоталітарних держав. Наприкінці ХХ ст. принцип розподілу влади стає основою політичного життя високотехнологічного сучасного суспільства. Такий розподіл влади спрямований на те, щоби не допустити узурпації всієї влади однією людиною або органом. Він сприяє підвищенню ефективності управління державою, запобігає помилковим рішенням.

Система стримувань та противаг полягає в тому, що права і повноваження органів однієї гілки влади визначаються й контролюються іншими гілками. Розподіл влади не виключає, вказує В.А.Савельєв, а передбачає їх кооперацію у вирішенні найважливіших завдань, які постають перед державою та суспільством [8, с.123]. Загострення відносин між законодавчою та виконавчою владою здатне послабити й навіть паралізувати управління країною. Функціональне навантаження розподілу влади в сучасних умовах визначає в межах форми правління правила взаємодії основних політичних інститутів, які так чи інакше пов'язані з органами держави. Тому в сучасних конституціях принцип розподілу влади втілюється у ретельному визначенні основних повноважень найбільш впливових органів управління суспільством. Парламент, згідно з класичними державознавчими поглядами Н.А. Сахарова [9, с.77], є представницьким органом, який обирається населенням країни – носієм законодавчої влади, невід'ємний основою демократичного державного ладу.

У конституційно-установчих актах принцип поділу влади закладений як певна протидія практиці минулого. Що стосується сучасної України, то це практика Радянського Союзу, у якому Комуністична партія заперечувала наявність реального розподілу державної влади. Взаємодія гілок влади

визначається сутністю та обсягом їх повноважень. Сучасний парламент – це загальнодержавний представницький орган, головна функція якого у системі розподілу влади полягає у здійсненні законодавчої влади, як вважає І. Д.Хутінаєв [11, с.41]. Таким чином, однією із найбільш значущих для реального функціонування принципу розподілу влади в сучасній політичній системі України є роль законодавчої влади, основний орган якої – парламент.

Слід зазначити, що в Україні ЗМІ та окремі громадські організації створюють відверту недовіру до представницьких органів державної влади взагалі, й до парламенту зокрема. Такі дії є наслідком тієї політичної боротьби, що передувала прийняттю чинної Конституції України. У суспільстві існують сили, які вважають, що від парламенту як від державного інституту варто відмовитися взагалі або перетворити його на слухняну структуру, яка не буде відігравати самостійну роль.

Зосередження законодавчих повноважень у межах єдиного центру відповідає функціональному розмежуванню державно-управлінської роботи. У сучасних умовах вона підпорядкована визначенню ефективності та безсторонності у прийнятті правил і норм, за якими живе суспільство. Втім не слід забувати, що повна дискредитація парламенту може суттєво розхитати підвалини української демократії. У багатьох демократичних країнах парламент є своєрідним уособленням політичних традицій, важливим показником прояву національної політичної культури. Одночасно парламент виступає як певна сила, яка врівноважує політичні інтереси, а у відносинах між конкуруючими політичними силами, – як представник інтересів тих із них, що мають менші можливості впливу на політичне життя країни. Разом з тим реальна практика взаємодії гілок влади свідчить, що окремі гілки влади, а також політичні суб'єкти докладають зусиль до дискредитації образу дій окремих гілок влади.

Треба зазначити, що надання Президентіві статусу очільника держави, на думку Є.І. Козлової і О.Є. Кутафіна [2, с. 325], зумовлене об'єктивними причинами. Насамперед це підвищення рівня персоніфікованого

представництва держави як у межах країни, так і на міжнародному рівні. Виконання цих функцій найбільш доцільне для глави держави, а не для вищої посадової особи, яка входить до системи виконавчої влади. Викривлення позиції одних політичних інституцій в сучасній Україні рідко ведеться як з позиції деструктивної критики, так і навмисної муніпулятивної дискредитації. В умовах демократії, яка лише будується, це має надзвичайно негативний вплив, хоча зазначені дії та позиції є втіленням реалізації демократичного принципу свободи слова. Таким чином, принципова дефініція статусу Президента України, закріплена у Конституції України [3], означає, що дана особа посідає особливе місце у системі органів державної влади, і не входить безпосередньо в жодну з її гілок.

В умовах трансформаційної демократії пострадянського простору чинником урівноважування взаємодії двох основних гілок влади — виконавчої та законодавчої — став Президент, політико-правовий статус якого є майже виключним відносно всієї як світової політичної практики, так і історичного розвитку. Посада президента є такою, що особливим чином збалансовує взаємодію парламентів та урядів на теренах СНД.

Президент України є гарантом Конституції України, прав і свобод людини й громадянина, закріплених у відповідному розділі Основного закону [3]. Тобто Президент персонально відповідає за те, щоб механізми захисту Конституції і прав людини працювали безперешкодно. У Президента є право вимагати від усіх державних органів та органів регіональної влади неухильного дотримання Конституції, прав і свобод людини й громадянина. До того ж він має право оцінювати зміст діяльності підзвітних йому органів та керівників тих владних структур, за якими глава держави вносить пропозиції про кадрові призначення. Нерідко статус Президента у сучасній Україні та інших країнах СНД зводиться до рівня однієї з гілок влади, і політична практика свідчить про те, що окремі країни, зокрема такі, як Білорусь та республіки Центральної Азії, демонструють приклади збігу поведінки й реальної діяльності президентів та виконавчої влади. Досвід

багатьох країн, у яких давно встановлено поділ влади, свідчить про те, що його важливим елементом, як вважає Л.А. Окуньков, є певний баланс повноважень між главою держави та парламентом, який контролює уряд [6, с.27]. В Україні на даний час такого балансу не існує через специфіку взаємодії політичних сил, яка зумовила певну дестабілізацію політичного розвитку. Слід зауважити, що в Україні немає й чіткого правового закріплення повноважень кожної з гілок державної влади. Ця обставина розмиває принцип поділу влади у питаннях організації структур і механізмів функціонування держави в цілому. Суттєвим чинником тут є відсутність належної взаємодії гілок влади через те, що кожна з них намагається досягти означеної мети лише на основі власної автономії, самостійності, винятковості, абсолютної незалежності від інших гілок влади.

Взаємодія гілок української державної влади, як правило, обмежується взаємовпливом законодавчої та виконавчої державної влади, а також взаємодією органів державної центральної влади з регіональними органами державної влади. Механізми цієї взаємодії, на нашу думку, не відрегульовані належним чином, у тому числі й з огляду на правове забезпечення. Разом з тим роль Президента як окремого центру влади, згідно з нормативно-правовими положеннями, повинна мати позитивний вплив на взаємодію гілок влади.

В умовах сучасної України важливим, з політичної точки зору, є надання парламентом згоди Президенту на призначення Глави Уряду. Однак реалізація цього повноваження Верховною Радою пов'язана із певними умовами. Зокрема, рішення Верховної Ради має бути прийняте у визначений термін від дня унесення Президентом пропозиції про кандидатуру Глави Уряду. Крім цього, після відхилення представлених кандидатур Глави Уряду Президент призначає Главу Уряду, розпускає Верховну Раду й призначає нові вибори. У зв'язку із цим випливає висновок про досить довільне право на розпуск Парламенту за досить сумнівних, а з огляду на політичну практику (зокрема, 2007 р.) – навіть спровокованих обставин,

оскільки навмисне може бути висунута не компромісна кандидатура на пост Глави Уряду. У цьому випадку парламент перетворюється на безвладний орган, над яким постійно тяжіє загроза його дострокового розпуску. Це впливає на поведінку й навіть на правосвідомість депутатів.

Окремою проблемою перехідних суспільств, на нашу думку, є неповне втілення нормативно-правових засад у політичне життя. Нерідко політичні сили нехтують чіткими визначеними положеннями щодо взаємодії гілок влади, які становлять форму правління. І прикладами для сучасної України є спроби політичних сил оптимізувати структуру взаємодії гілок влади відповідно до своїх ситуативних політичних інтересів. Контрольні повноваження парламенту відносно органів виконавчої влади зводяться до його контролю за виконанням бюджету, вирішенню питання про довіру уряду та ратифікацію міжнародних договорів. Верховна Рада має право висловити уряду недовіру, яка може, хоча й через складну процедуру, спричинити його відставку.

Однак виконавча влада не вичерпується діяльністю лише уряду. Виконавча влада – від прем'єр-міністра до рядового державного службовця – іноді має можливість не виконувати жодні постанови та укази через власну незацікавленість у виконанні цих розпоряджень [6, с.25]. У зв'язку з цим тенденцією у взаємодії гілок влади, як чинника розвитку форми правління, є нестійка роль урядів, які, з одного боку, втілюють у собі гілку виконавчої влади, а з іншого – перебувають у складних відносинах з Президентом. Політичні сили на теренах СНД та в Україні прагнуть зазвичай здобути контроль як за Президентом так і за урядом, при цьому незважаючи на певне дублювання повноважень. Прагнення парламентарів підсилити свій контроль над виконавчою владою, затверджувати кандидатуру прем'єр-міністра, ставлячи свою згоду в залежність від можливості впливати на весь склад уряду, виявляються малоефективними. У цьому випадку партійні, корпоративні інтереси, зіштовхуючись всередині уряду, нерідко заважають його роботі. Разом з тим для підвищення ефективності роботи уряду йому потрібна більша свобода у сфері виконання рішень. Проблемою у взаємодії

гілок влади в межах форми правління сучасної України є реальний вплив законодавчої влади на дії урядів. Можливості нагляду та зміни політики урядів обмежені через брак інформації та можливостей контролю за діяльністю виконавчої влади. Тому парламентська гілка влади здебільшого може заперечувати лише наслідки політики урядів у тій чи іншій сфері.

До характеристики взаємодії гілок влади, як чинника розвитку форми правління, слід додати політичну обумовленість контрольних дій з боку парламентів. Неузгодженість між політичними силами, відсутність консolidованої парламентської позиції, боротьба між владою та опозицією нерідко гальмують системні реформи у взаємодії законодавчої та виконавчої влади. Константою взаємодії виконавчої та законодавчої гілок, влади в сучасній Україні є нестійка роль судової влади. Залучення її до політичного процесу у 2004 – 2005 рр. показало, що вищі судові органи позбавлені політичної незалежності. Судова система в цілому не може бути рівноправним партнером виконавчої та законодавчої гілок і завдяки цьому стосовно сучасної України доцільно, на нашу думку, говорити про існування двох повноцінних та однієї додаткової гілок влади.

Проблема розвитку української судової системи полягає у тому, що суди не виконують або занадто повільно виконують свої функції через нестачу суддів, недостатню їх кваліфікацію. Неможливість змінити суддівський склад, вихований у дусі суто обвинувального судочинства та панування замовних рішень, незмінюваність суддів визначають кризовий стан судової системи. Судові рішення, як свідчить практика, не завжди виконуються. Також необхідно відзначити, що порушення принципів і положень Конституції, норм законів не спричиняють відповідальності, оскільки поки не розроблено юридичного механізму захисту прав громадянина. Отже, аналіз політичної практики та нормативно-правових засад розподілу влади як чинника взаємодії її гілок дозволяє стверджувати, що сучасна політична система України переживає процес перманентного реформування організаційно-владних засад. І для надання їй більшої

ефективності слід забезпечити оптимальну й рівноправну взаємодію законодавчої та виконавчої влади за умови постійного зростання та якісного виправлення ролі судової влади.

Таким чином, багато вимірність у взаємодії гілок влади у межах розвитку сучасної української форми правління дає підстави стверджувати, що ключовою проблемою є непропорційне зростання впливу одних гілок влади за рахунок інших. Зокрема, зростання впливу виконавчої влади за рахунок законодавчої стало основою для прийняття судового рішення скасування реформи 2004 р. Крім того, факт зниження значення судової гілки влади за часи незалежності України ставить під сумнів існування її як повноцінного суб'єкта у відносинах між різними підрозділами державної влади, хоча роль судової влади як центру балансування впливів законодавчої та виконавчої влади є ключовою.

Реформування Конституції як основного нормативного підґрунтя форми правління в Україні відбувається на основі політичної доцільності, тобто переваг та ситуативних уподобань політичних груп інтересів. Разом з тим розвиток сучасної України довів, що оптимальною формою правління є президентсько-парламентська, оскільки, починаючи з 2005 р., взаємодія у парламенті коаліційних сил продемонструвала, що політичне структурування суспільства ще не завершене й не відповідає вимогам парламентської республіки. Загалом, характеризуючи взаємодію гілок влади як чинника розвитку форми правління, слід зазначити, що в цій взаємодії політичні чинники переважають над правовими, оскільки, маючи перевагу, кожна з політичних сил прагне її реалізувати через збільшення повноважень тієї гілки влади, над якою вона має контроль. Наближення форми правління у сучасній Україні до європейських стандартів можливе лише на основі нового переформатування партійно-політичної структури, а також відповідальної позиції провладних та опозиційних політичних сил. У межах даної теми подальшого дослідження потребує проблема взаємодії гілок влади у сучасній Україні, Російській Федерації та країнах СНД.

Бібліографічні посилання

1. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права /М.В.Баглай, В.А.Туманов . – М. : Изд-во. БЕК, 1998. – 519 с.
2. Козлова Е. И. Конституционное право Российской Федерации: Учебник /Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин – М. : Юристъ, 1996. – 546 с.
3. Конституція України/Електрон. текст. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?reg=254%EA%2F96-%E2%F0>
4. Лисенко О. М. Становлення та функціонування органів державної влади України в контексті євроінтеграційних процесів (1991-2004 рр.): Автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / О. М. Лисенко; НАН України. Ін-тут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2006. – 20 с.
5. Новиков О. В. Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Новиков; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.
6. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти)/Л.А. Окуньков //Журн. Рос. Права. – 2001.– № 2.– С. 24–28.
7. Проблемы теории государства и права / Под ред. проф. М.Н. Марченко . – М. : Изд-во Юристъ, 2001. – 656 с.
8. Савельев В. А. Президент и принцип разделения властей: история и современность /В. А. Савельев // США. – 1992. – № 1. – С. 32–38.
9. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире /Н.А. Сахаров. – М. : Альтима, 1994. – 246 с.
10. Туркіна І. Є. Місце та роль конституційно-судової гілки влади в демократичному політичному процесі: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / І. Є. Туркіна; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2005. – 20 с.
11. Хутинаев И. Д. Институт президентства и проблемы формы государства /И. Д.Хутинаев. – М. : Китай-город, 1994. – 286 с.

УДК 354.071.6

К. В. Бережна

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Здійснено аналіз взаємодії інститутів Європейського Союзу, що базується на принципі розподілу суверенних прав та повноважень. Дослідження проведене з урахуванням положень Лісабонської угоди про реформу, яка докорінно змінила систему врядування в об'єднаній Європі. Наведені висновки мають не лише пізнавальне, теоретичне,