

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ
ІНСТИТУТІВ

РОЗПОДІЛ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПЦІЯ ТА ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

In this article pressing questions of realization of authorities division theoretical conception in Ukraine are examined. Conceptual positions of this theory in aspect of political system modern transformation are analysed.

136

Основні постулати названої доктрини мали великий вплив на теорії про сутність влади, способи і форми її організації, механізм взаємодії державних органів, функціонування політичної системи, на дослідження проблем суверенітету, демократії, парламентаризму й інших принципових політологічних питань. Концепція розподілу влади втілена в конституціях більшості країн світу, зокрема України.

Демократичний вибір українського народу закріплено в Конституції держави від 28 червня 1996 р., 6 стаття якої встановлює, що державна влада в Україні здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у визначених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Саме тому сучасний, складний і суперечливий етап демократичного розвитку країни вимагає теоретичного осмислення сутності інституту розподілу влади як в історичному, так і в політичному аспектах, а також у плані розмежування його загальних і специфічних складових.

Відомо, що спроби впровадження принципу розподілу влади, нашоюхуючись на реальність, неодноразово змушували політиків та учених переглядати деякі положення цієї доктрини, що все більше віддаляло практичну політику від політичного ідеалу. Особливістю вітчизняного політичного розвитку є його "навздогінний" характер – прагнення втілити вже дець і колись апробовані моделі. Отже, від того, наскільки вибрана модель буде відповідати інтересам конкретного суспільства, що демократизується, залежить успіх його демократичної трансформації.

Теорія розподілу влади пройшла багатовіковий шлях розвитку. Різноманітні аспекти розмежування державних органів та їх функцій зустрічаються ще в працях античних мислителів – Платона, Арістотеля, Полібія, авторів Середньовіччя – Марсилія Падуанського, Ж. Бодена та ін. Основні постулати "класичних" версій доктрини були вироблені Д. Лільберном, ідеологами великої (Дж. Локк і Ш. – Л. Монтеск'є) та дрібної (Ж. Ж. Руссо) буржуазії. У США положення доктрини розподілу влади вплинули як на політичну теорію, так і на конституційну практику. Т. Джефферсон наголошував на взаємних рівновазі та контролі органів державної влади [2, с. 34]. Дж. Медісон прагнув до встановлення цільової конкуренції гілок влади та розбудови правового механізму "стримувань і протидії", що врівноважує політичну систему.

В українській політичній традиції елементи доктрини розподілу влади, у т. ч. засоби обмеження самовладдя гетьмана, знаходимо у першій українській конституції Пилипа Орлика. Своєрідний внесок у формування концепції розподілу влади зробили В. Антонович, М. Костомаров, М. Драгоманов. Віддаючи належне постулатам класичної доктрини, вони, продовжуючи лінію "народного суверенітету" Ж. Ж. Руссо, проводили владну вертикаль від громад до центру, а не навпаки. Такий підхід відповідав політичній культурі саме українського народу.

У ХХ ст. ідея розподілу влади продовжує посідати важливе місце в політичній думці. Загальновизнаною є думка, що свободу особи і прогрес цивілізації можна забезпечити тільки за тієї умови, якщо гілки влади будуть діяти за принципом їх розділу, і що взагалі розподіл пріоритетів державних інститутів є головною проблемою держави, яка прагне зберегти плюралістичну демократію.

До питань, на які сьогодні часто звертають увагу вчені, належить використання інституту розподілу влади для забезпечення "влади більшості", з одного боку, та для запобігання "тиранії більшості" – з іншого. Розв'язанню цієї проблеми присвятили праці В. Банс, Д. Глін, Д. Кіндон, Б. Констан, Ж. -В. Лап'єрр, А. Хаденіус, Г. Ерме та інші. Іншим великим напрямом розвитку доктрини, яку розглядаємо, та її практичних положень, є дослідження проблем парламентаризму, як засобу контролю за державною владою. Цей напрям розробляло чимало закордонних учених, зокрема, Р. Дарендорф, С. Хантінгтон, Д. Шарп. Великий внесок в опрацювання проблеми в межах політичної американістики зробили вчені Німецького товариства Америки і Німецького політичного інституту у Вашингтоні: В. Адамс, Й. Наглер, Р. Ф. фон Хаде, Ю. Хайдекінг, К. Швабе та інші.

Політико-правові й історичні аспекти концепції розподілу влади осмислюються у працях українських учених Є. Головахи, О. Гриніва, В. Денисенка, В. Журавського, М. Костицького, В. Небоженка, М. Орзиха, П. Рабіновича, А. Чередниченка та їх російських колег С. Андрєєва, А. Глухової, І. Клямкіна, Р. Матвєєва та інших.

У теперішній час у вітчизняній науці інститут розподілу влади трактується, в цілому, як універсальна абсолютна цінність. При цьому не беруть до уваги історичні умови формування доктрини розподілу влади, її еволюцію і стадії практичної реалізації, особливості національної політичної традиції [3, с. 84]. Труднощі

функціонування демократичної системи політичного панування часто пояснюють пережитками минулого, політичною реакцією тощо, що рівнозначно " класовому підходу" навиворіт.

У підсумку утворився розрив між теорією і практикою. Вимагає подальшого політологічного опрацювання специфіка застосування основних принципів класичної теорії розподілу влади у перехідних політичних системах.

Підвалини для розвитку цієї доктрини були закладені ще античними мислителями, які виходили з існуючої історичної дійсності,, наголошували на необхідності поділу праці між окремими прошарками рабовласницького суспільства, на потребі функціонування різних державних органів, з притаманними їм специфічними завданнями та функціями; відзначали важливість їх повноважень. На основі вивчення праць Платона, Аристотеля, Полібія, Марсілія Падуанського, Ж. Бодена, Д. Лільберна і наступних коментарів до них можна зробити висновок про існування двох аспектів, що відображають складний і суперечливий характер становлення доктрини розподілу влади.

Перший аспект стосується обґрунтування ідеї організації та здійснення державної влади на основі раціонального розподілу праці у межах державного механізму як цілісної системи органів, які перебувають у визначеному співвідношенні та є організаційно відокремлені, а також чіткого розподілу функцій між ними, забезпечення їх юридичної самостійності, ділової взаємодії та взаємостимування.

Другим аспектом є трактування розподілу влади, як умови знищення і запобігання деспотизму, недопущення зловживання владою та її узурпації; як передумови поміркованого правління, забезпечення порядку і законності; як гарантії прав і свобод особистості та вільної гри політичних сил; як важливого засобу врівноваження протилежних інтересів, стабілізації суспільного ладу та його збереження від анархії і тиранії [5, с. 171].

Проблема організації влади в Україні знову набуває значної актуальності і потребує свого негайного вирішення, зволікання з цим може призвести до подальшого поглиблення системної кризи в державі. Підсумки аналізу нової моделі розподілу державної влади, передбаченого Конституцією України, дають підстави для висновку, що така правова та інституційна конструкція не створює повноцінного механізму розподілу влади – цієї сучасної форми запобігання державним переворотам не сприяє налагодженню тісної

конструктивної співпраці між гілками влади в інтересах усього українського народу. А це породжує такі негативні для держави фактори, як: дублювання діяльності гілок влади, відсутність повноцінного взаємного контролю, а отже – неефективність державної влади як такої. За цих умов перед державою як системою буде перманентно поставати проблема узгодження одних елементів цієї системи з іншими, що вкрай негативно впливатиме на здійснення головних функцій держави.

Є всі підстави вважати, що в Конституції України містяться відповідні механізми взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, хоча вони і не досконалі, потребують більш детального вивчення і застосування, але вже можна говорити про те, що Українська держава твердо стала на шлях побудови вільної, незалежної і демократичної держави. Як ми пам'ятаємо, ще десять років тому український народ не знав про практичне застосування в нашій країні принципу розподілу та взаємодії гілок державної влади та вже сьогодні ми можемо спостерігати конституційне закріплення цього принципу. Але сама проблема не знімається ні в теоретичному ні в практичному аспекті, оскільки на сучасному етапі державотворення досить багато випадків конфронтації між владними структурами, особливо між законодавчою та виконавчою, що не допомагає вирішенню досить складних проблем, які стоять перед українською державою і суспільством.

Для того, щоб ми могли наблизитись до проголошеного ідеалу демократичного правового суспільства, необхідно здійснити не на словах, а на ділі широку правову реформу, виробити принципи національного права, які б забезпечили верховенство закону в Україні. Власне кажучи, нормативні акти утворюють систему лише тоді, коли перебувають у ієрархічно-ступеневій співвідповідності, легальне (формальна ієрархія на основі верховенства закону) і по суті (відповідність принципам права).

В іншому випадку виникає розлагодженість і деформація системи. Тоді врегулювання і порядок будуть досягатись не цивілізованими правовими шляхами, а за допомогою брутальної сили, авторитарних протиправних вказівок [6, с. 335]. У Конституції України саме і закладений принцип панування права і механізм його здійснення для того, щоб уникнути волюнтаризму і свавілля, зберегти суспільний правопорядок.

Адже конституція, в якій не дотримуються принципу панування права і верховенства закону, фактично ніколи не зможе

стати верховним законам. Не передбачаючи правового характеру здійснення державної влади, вона стає половинчастою, непослідовою, суперечливою, а вся правова система приречена на неминучі деформації і переродження.

Лише через розподіл влад правова держава організується і функціонує правовим шляхом. Без розподілу влад настає деспотія, у чому ми мали можливість переконатись на прикладі недавньої радянської імперії.

Необхідно зазначити, що розподіл влад має два аспекти. По-перше: це розподіл влад між самими органами держави. Але жодному з органів не належить вся державна влада у повному обсязі. Забороняється здійснювати функції, які належать іншому органу. Таким чином, у правовій державі відсутня всяка необмежена влада, не пов'язана з правом і принципами конституції. Розподіл влад – це засіб стримування влади держави у рамках принципів гуманного, цивілізованого суспільства, механізм захисту прав особи, які закріплені в конституції. Врешті-решт, розподіл влад виражається у системі стримувань і противаг таким чином, щоб жоден з органів не зайняв авторитарно-абсолютистського становища, а відтак не зневажав право і конституцію.

Повинна бути обов'язкова умова: влада не може зосереджуватись в руках однієї особи або органу, інакше стануть неможливими взаємоконтроль, стримування, противага і, як наслідок – розподіл влад і правова держава.

Дослідження генезису теорії розподілу влади дозволили зробити висновок про те, що думки західних мислителів про проблему поділу влади в державі дуже різноманітні, що, у свою чергу, обумовлене тим, що в більшості країн існують органи законодавчої, виконавчої і судової влади, однак способи їхнього поділу і взаємодії далеко не однакові, тобто принцип поділу один, а способи його реалізації різні. У кожній країні державний механізм характеризується специфічними ознаками і численними особливостями, що обумовлені рівнем розвитку демократичних інститутів.

До умов, що сприяють розвитку цієї концепції, слід віднести: формування та розвиток вчень про державу і право; криза абсолютизму; визнання й забезпечення, а також реалізація загально-визнаних стандартів прав людини; вдосконалення розподілу повноважень серед вищих органів влад.

Належне місце в принципі розподілу влад займає положення про необхідність взаємодії та взаємозалежності гілок влади.

Взаємозалежність – це взаємні обов'язки правового характеру, що стосується гілок влади, кожна з яких наділена різними за своїм змістом повноваженнями. Взаємодія – це взаємна діяльність гілок влади під час вирішення ними спільних завдань, врегульованих правом, і які здійснюються всіма гілками влади. Досвід сучасних демократичних держав свідчить, що успішне функціонування гілок влади можливе лише за умов їх взаємозалежності та взаємодії. Україна пройшла складний шлях утворення балансу гілок влади.

Принцип розподілу влад був проголошений в декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Однак в умовах чинної Конституції 1978 року мало місце неодноразове взаємне втручання законодавчої і виконавчої гілок влади в сферу компетенції одна одної, що призводило до зайвих і достатньо частих ускладнень в їх взаємовідносинах. Крім суто політичних причин це було пов'язане із прогалинами в правовому регулюванні розподілу влад, відсутністю чи недосконалістю правил вирішення виникаючих в суспільстві конфліктів. Тому проведення в цій сфері наукових досліджень є значною мірою актуальним. Потребує подальшого дослідження як власний український досвід організації державної влади, так і її зарубіжні моделі. Йдеться про виявлення і використання всього найціннішого як в теорії, так і в практиці розподілу влад з метою подолання авторитарних, анархічних та інших негативних тенденцій.

Сформульоване ще Монтеск'є вчення про розподіл влад заклало підвалини конституційного принципу, котрий був визнаний в державно-правовій теорії і практиці ряду країн вже наприкінці XVIII ст. Найбільшою мірою це вчення було сприйнято творцями конституції США 1787р., чинної й до сьогодні. Ідеї розподілу влад були покладені в основу її тексту і відповідної організації державного механізму, хоча в самому конституційному тексті словосполучення "розподіл влад" не використовувалось. Юридична форма закріплення ідей розподілу влад тут має вигляд функціонального визначення кожного з вищих органів держави (конгресу, президента, верховного суду) як органів, котрі здійснюють відповідно законодавчу, виконавчу і судову владу.

Кожна з цих влад в залежності від своєї природи, характером функцій і призначенням повинна зайняти своє місце в загальній системі державної організованої влади і вести державні справи в відповідних їм формах і межах, належними шляхами і засобами.

Законодавча влада в концепції правової держави повинна виступати як орган, що виражає волю народу, як вищий представницький заклад. Відповідно виконавча влада (уряд і в цілому вся виконавчо-розпорядча влада) повинна формуватися урядовими органами, бути підконтрольною і підзвітною їм, діяти на основі, в межах закону. Судова влада повинна реалізовуватися незалежними від всіх інших влад судами на основі правових законів.

Розподіл влад включає в себе організаційно-правовий механізм їх взаємодії, взаємних стримувань та протидії з ціллю утримання кожною з них своїх повноважень і разом з тим забезпечення її незалежності від інших влад в тих же межах. В системній одиниці розділених влад суверенітет держави знаходить своє найбільш адекватне організаційне втілення.

Таким чином, розподіл влад це своєрідний показник розвитку права і держави, організаційний вираз правового характеру держави, необхідна передумова для правової законності і режиму панування права. Без належного розподілу влад не може існувати правової держави і правових законів.

Та чи інша модель реалізації доктрини розподілу влади визначається специфікою відповідної політичної системи. Проте сьогодні, коли "веберівський" потенціал особи або редуцується, або не складається, а роль держави повсюдно посилюється, інститут розподілу влади є і залишиться надійним засобом уникнути концентрації влади в руках будь-якого диктатора чи олігархії. Ця універсальність робить принцип розподілу влади і його механізми не специфічно-груповими, а загальнолюдськими цінностями, які вимагають всебічного вивчення і захисту.

Шляхи вдосконалення вбачаються у поліпшенні порядку формування, організації та діяльності, перш за все, Верховної Ради України, яка відіграє важливу роль у формуванні інших органів державної влади.

Компетенція гілок влади, визначена на підставі принципу розподілу влади, певною мірою пов'язана з формуванням органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Система стримувань та протидії є діючою в тому разі, коли компетенція всіх органів державної влади включає в себе як виключні повноваження, так і спільні, за допомогою яких будується механізм взаємодії та взаємозалежності всіх гілок влади.

Загалом, слід зазначити, що конкретна модель розподілу влади в будь-якій політичній системі визначається компромісом

зацікавлених у такому розподілі політичних сил. Отже, і в країнах Співдружності необхідно досягнути консенсусу щодо форм і методів здійснення політичної влади. Опозиція владі, безпечна політична конкуренція – нормальні явища у кожній демократичній державі. Якщо ж опозиція ігнорується, то вона починає використовувати будь-яку можливість вплинути на прийняття політичних рішень. Тільки загальна згода з'єднає всі гілки влади солідарною відповідальністю; при цьому еліта і контреліта будуть конкурувати у межах однієї демократичної системи, а не проти неї.

Загальними універсальними елементами цієї доктрини, які застосовуються у всіх демократичних системах, є:

а) спеціалізація гілок влади, що заснована на принципі розподілу праці;

б) недопускання тиранії у будь-якій формі, що здійснюється через децентралізацію і роззосередження ресурсів політичної влади [4, с. 112].

Конкретна модель розподілу влади у тій чи іншій країні залежить від фази розвитку національної буржуазії і від співвідношення сил всередині владної еліти. На етапі становлення демократичної політичної системи перевага надається органам законодавчої влади, проте в міру зміцнення національної буржуазії значення парламентів зменшується на користь посилення виконавчої влади.

У державах, які мають тривалий досвід демократичного розвитку, незалежно від моделі розподілу влади, завжди є компромісний варіант співвідношення ресурсів урядування, і значення парламенту ніколи не зводиться до технічно-правової ролі, а виконавча влада не отримує авторитарних повноважень.

У країнах СНД культура компромісу та діалогу між новими елітними групуваннями відсутня. Тому на сучасному етапі пострадянського державного будівництва основною проблемою є пошук згоди, інтеграція змісту всіх інтересів, намірів, дій політичних акторів і, на цій основі, – створення демократичної системи політичного панування.

Література:

1. Азаркин Н. М. Монтескье. – М., 1988.
2. Джефферсон Т. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джей. – М.: Прогресс, 1993. – С. 34.

3. Каневский А. С. Принципы разделения властей и механизм "сдержек и противовесов" в государственном строе США // Вестн. Севастопольского гос. техн. ун-та. Философия и политология. – Севастополь: Изд-во СевГТУ. – 1998. – Вып. № 13. – С. 81 – 85.
4. Марченко М. Н. Общая теория государства и права, академический курс. Изд. Зерцало. Москва, 1998. – С. 112.
5. Паславська А. М. Теорія розподілу влади як одна із основ організації влади в Україні (історико-теоретичний аспект) // Концепція розвитку законодавства України. Науково-практична конференція. – К., 1996. – С. 170-172.
6. Петрінко В. С. Право, закон і влада у політичній концепції Арістотеля // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. – Чернівці: Рута, 2002. – Вип. 123-124. Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. – С. 333-340.

Колотвін П. О., ОНУ ім. І. І. Мечникова

РОЛЬ ЕЛЕКТРОННИХ МАС-МЕДІА У РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ

В статье рассматривается роль электронных масс-медиа в процессе развития парламентаризма в Украине. Определено, что электронные медиа оказывают воздействие на процесс трансформации демократии и парламентаризма в стране. Вместе с тем обоснована необходимость становления и развития общественных медиа для демократизации политического пространства.

This article examines the role of electronic mass-media in the process of development of parliamentarism in Ukraine. We determined that electronic medias have big influence on process of transformation of democracy and parliamentarism in a country. At the same time emphasized necessity of becoming and development of public medias in order to promote the democratization of political space.

У сучасних умовах демократична влада потребує постійного діалогу з громадянами, громадянським суспільством. Такий діалог відбувається як у формі безпосередньої взаємодії, так і за посередництвом мас-медіа. Практика контактів між владою та громадянами, яка склалась у демократичних країнах (які за самою своєю суттю мають потребу в постійному спілкуванні між певною частиною суспільства і тими, кого вони представляють) визначається як комунікативний процес.