

УДК 321.01:342.2

Взаємодія гілок влади як чинник розвитку форми правління в сучасній Україні

Ігор Алексеєнко,
кандидат юридичних наук,
завідуючий кафедрою цивільного, трудового
та господарського права юридичного факультету
Дніпропетровського національного університету
ім. Олесь Гончара

У статті розглядаються проблеми взаємодії гілок влади як підґрунтя формування структури та розвитку форми правління держави в сучасній Україні. Звертається увага на політичний контекст, який формує нові засади форми правління. Виокремлюються ключові тенденції взаємовпливу законодавчої, виконавчої і судової влади в умовах відстоювання своїх повноважень та набуття формою правління нових рис в ході динамічного політичного процесу.

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

The article examines the problems of interaction of branches of power as a basis for the forming of structure and the development of the form of government in modern Ukraine. Attention is spared to the political context which forms new principles of the form of government. The author singles out key tendencies of the mutual influence of legislative, executive and judicial power in the conditions of dynamic political process.

Keywords: form of government, political institutes, branches of power, constitutional reform, authority of branches of power.

Проблематика взаємодії гілок влади є актуальною як для політичної теорії, так і політичної практики. Вивчення специфіки дій законодавчої, судової і виконавчої гілок влади може забезпечити широку інформацію про поєднання державного і політичного контексту розвитку владної

структури з точки зору політичної практики. Визначення повноважень та лінії поведінки гілок влади відповідно до конкретної політичної ситуації і нормативного законодавчого контексту дає змогу прогнозувати еволюцію форми правління.

Управління є складним політичним об'єктом, який утворюється на основі взаємодії політичних інститутів. Саме політичний вимір взаємодії гілок влади є простором, в якому демонструється активність і діяльність суб'єктів політичного процесу. В цілому форма правління становить сукупність правил політичної гри і результат взаємодії політичних сил.

Розвиток форми правління є результатом взаємодії політичних еліт і процесом, до якого практично не прилучається більшість населення країни. Отже взаємодія гілок влади як чинника розвитку форми правління в сучасній Україні є процесом, який, певною мірою, позбавлений транспарентності, властивої західним суспільствам. Відтак актуальним постає аналіз взаємодії гілок влади стосовно перспектив розвитку тенденцій і її утворення сталих форм правління, властивих демократичному суспільству.

Мета статті – розгляд взаємодії гілок влади як чинника розвитку форм правління сучасної України. Як **завдання** розвідки розглядаємо аналіз специфіки функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади в політичному контексті, а також аналіз їх взаємовпливу та результатів спільної активності.

Вчені замислюються над проблемою розподілу влади ще з часів Платона й Аристотеля. Та більш-менш закінченого вигляду ця концепція набула в епоху французького просвітництва. Істотний внесок у розвиток теорії поділу державної влади зробив Ж.-Ж. Руссо, який вважав, що законодавча, виконавча і судова влада – це особливі прояви єдиної влади народу [1, с. 225].

Ця проблема є предметом дослідження й у наші часи. Так, український правознавець О. Новиков здійснив, зокрема, комплексне дослідження конституційно-правового статусу президента Республіки Польща у різні історичні періоди. Він розглянув правові, історичні, політичні й інші фактори, що впливають на ефективність реалізації делегованих йому повноважень [2]. Політолог І. Туркіна у своїх працях довела, що конституційно-судові інститути сприяють досягненню основної мети демократичної політичної системи – національної інтеграції внаслідок оптимального поєднання сил держави і громадянського суспільства, що забезпечує самовідтворення демократичної системи та задоволення базових потреб суспільства [3]. У праці О. Лисенко висвітлено механізми й етапи розвитку парламентських інституцій, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у контексті інтеграційної політики до європейської спільноти [4].

Логіка боротьби між політичними силами зумовлює необхідність поділу влади на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову задля підвищення ефективності управління багатовимірним і технологічно ускладненим суспільством. Цей поділ диктується необхідністю: 1) чіткого визначення функцій, компетенції і відповідальності основних державних органів управління; 2) забезпечення державним органам можливості контролювати одне одного на конституційній основі; 3) унеможливлення зловживання владою.

Теоретичні погляди на мотивацію поширення принципу поділу влади у політичній системі пов'язані із створенням балансу сил між найбільш поширеною і найбільш дійовою формою влади в суспільстві – державною. Форма правління при цьому нерідко залишається віддзеркаленням взаємодії основних політичних сил і соціальних груп.

Принцип поділу влади передбачає створення противаг кожному з її видів. Оскільки державна влада єдина, то її гілки мають постійно взаємодіяти, а це не може не породжувати їх суперництва за розширення своїх функцій: законодавча влада намагається перебирати на себе деякі функції виконавчої і навпаки. Для того, щоби не сталося поглинання однією гілкою влади функцій іншої, на основі тривалої політичної практики було вироблено систему стримувань і противаг. Її суть полягає в тому, щоби не дати можливості жодній з них залишатися безконтрольною. До речі, елементом системи стримувань і противаг є політична опозиція.

Реальний політичний процес зумовив апробацію принципу поділу влади у конституційних актах доби Великої французької революції та війни США за незалежність від британської корони. Ці події засвідчили, зокрема, що поділ державної влади на три гілки був революційним явищем в політичній історії людства.

Вперше юридичне оформлення принцип поділу влади був відображений в Конституції США (1778 р.), у законодавчих актах Великої французької революції (1789 – 1794 рр.). Нині цей принцип конституційно закріплено у більшості країн світу – з урахуванням, звичайно, історичних особливостей кожної країни. У Великій Британії, наприклад, функціонує парламентарна модель поділу влади у вигляді конституційної монархії [5].

Процес інформатизації суспільства, який розпочався у ХХ столітті, зумовив те, що в сучасній теорії держави і права почали виокремлювати ще одну галузку влади – „четверту”, якою стали засоби масової інформації. Їх, з певними застереженнями, можна розглядати саме як самостійну гілку влади, оскільки телебачення, радіо, газети, журнали, Інтернет доступні всім верствам населення. Вони не просто інформують суспільство про політичні події, але часто й подають свою оцінку цих подій, маніпулюючи громадською думкою, а отже впливають на її формування.

Конституція України 1996 року [6] фіксує принцип поділу влади як одну з основ державного ладу. Основним Законом визначено такі гілки влади: законодавча, виконавча і судова. Державну владу здійснюють

Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, суди (Конституційний, Верховний, Вищий Арбітражний).

Проте ХХ століття знову поставило під сумнів форми правління, апробовані в парламентських республіках та конституційних монархіях. Найбільших випробувань принцип поділу влади зазнав в період зростання впливу тоталітарних держав.

Наприкінці ХХ століття принцип поділу влади стає основою політичного життя високотехнологічного сучасного суспільства. Завдяки йому унеможливується узурпація державної влади однією людиною чи одним державним органом. Цей принцип сприяє підвищенню ефективності управління державою, запобігає помилковим рішенням. Система стримувань і противаг полягає в тому, що права і повноваження органів однієї гілки влади визначаються і контролюються іншими гілками. Поділ влади не виключає, як зазначає В. Савельєв, а більше того – передбачає їх кооперацію у вирішенні найважливіших завдань, які постають перед державою і суспільством [7, с. 123]. Загострення відносин між законодавчою і виконавчою владою призводить до послаблення, а то й паралічу управління країною.

Функціональне навантаження поділу влади в сучасних умовах встановлює в межах форми правління правила взаємодії основних політичних інститутів, які так чи інакше пов'язані з органами держави. Тому в сучасних конституціях принцип поділу влади втілюється у ретельному визначенні основних повноважень найвпливовіших органів управління.

Парламент, за Н. Сахаровим [8, с. 77], є представницьким органом, який обирається населенням країни – носієм влади. Відтак парламент – невід'ємна складова демократичного державного ладу.

В конституційно-установчих актах принцип поділу влади закладений як певна протидія негативній практиці минулого, коли в нашій країні Комуністична партія відігравала таку роль, що поділ державної влади на практиці був лише пустою формальністю.

Взаємодія гілок влади визначається сутністю та об'ємом їх повноважень. Сучасний парламент – це загальнодержавний представницький орган, головна функція якого, внаслідок розподілу владних повноважень, полягає в здійсненні законодавчої влади [9, с. 41]. Таким чином, одним з найбільш значущих для реального функціонування принципу розподілу влади в сучасній політичній системі України є роль законодавчої влади, основним органом якої є Верховна Рада України.

Слід зазначити, що в Україні засоби масової інформації та окремі громадські організації досить часто стимулюють відверту недовіру громадян до представницьких органів державної влади взагалі і до парламенту зокрема. Це наслідок політичної боротьби, яка передувала прийняттю чинної Конституції України. У суспільстві є сили, які вважають, що від парламенту як від державного інституту варто відмовитися взагалі

або перетворити його на слухняну структуру, котра не може виконувати самостійної ролі.

Зосередження законодавчих повноважень у єдиному центрі відповідає функціональному розмежуванню державно-управлінської роботи. В сучасних умовах така робота підпорядкована визначенню ефективності та безсторонності у прийнятті правил і норм, за якими живе суспільство. Однак, у зв'язку з цим, не можна забувати, що повна дискредитація парламенту може істотно розхитати підвалини української демократії. У багатьох демократичних країнах діяльність парламенту є своєрідним уособленням глибоких політичних традицій, важливою ознакою національної політичної культури.

Реальна практика взаємодії гілок влади на пострадянському просторі свідчить, що вони, а також політичні суб'єкти, докладають чимало зусиль для дискредитації дій інших гілок, вважаючи їх своїми суперниками.

Надання Президентів статусу глави держави, на думку Є. Козлової і О. Кутафіна [10, с. 325], викликається об'єктивними причинами. Цього вимагало, насамперед, підвищення рівня персоніфікованого представництва держави як всередині країни, так і на міжнародному рівні.

Президент України, згідно з Конституцією, забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та з щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище країни; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. Виконання цих функцій найбільш доцільне саме для глави держави, а не для вищої посадової особи, яка входить до системи виконавчої влади.

Спроби дискредитації деяких політичних інституцій в Україні іноді здійснюються як з позицій деструктивної критики, так і через маніпуляції громадською думкою. В умовах становлення демократії це може мати згубний вплив на цей складний процес, хоча такі дії й розцінюються іноді як реалізація принципу свободи слова.

Гарантом дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, закріплених у відповідному розділі Основного Закону, є Президент України [6]. Тобто він несе персональну відповідальність за те, щоб механізми захисту Конституції і прав громадян працювали бездоганно. Президент має право вимагати від всіх органів влади неухильного дотримання Конституції. Він також має право оцінювати з цих позицій діяльність підзвітних йому органів влади.

Досвід багатьох демократичних країн свідчить, що важливим елементом поділу влади, як зазначає Л. Окуньков, є певний баланс повноважень глави держави і парламенту, який контролює уряд [11, с. 27]. В Україні й досі такого балансу не встановлено через специфіку взаємодії політичних сил, яка зумовила певну дестабілізацію політичного розвитку.

Слід також зауважити, що в Україні чітко не визначені в законодавстві повноваження гілок державної влади. Це розмиває принцип розподілу влади в питаннях організації структур і механізмів функціонування держави в цілому. Істотним чинником є брак належної взаємодії гілок державної влади внаслідок того, що кожна з них намагається досягати поставлених цілей лише на основі власної автономії, винятковості, незалежності від інших гілок. Взаємодія гілок української державної влади, як правило, обмежується взаємовпливом законодавчої і виконавчої влади, а також взаємодією органів державної центральної влади з регіональними органами державної влади. Механізми цієї взаємодії, на нашу думку, не відрегульовані належним чином, в тому числі й з точки зору правового їх забезпечення.

Президент України, згідно з Конституцією, призначає, за згодою Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, а також припиняє його повноваження і приймає рішення про його відставку. Однак реалізація цього повноваження Верховною Радою пов'язана з певними умовами. Зокрема, рішення Верховної Ради має бути прийняте у визначений термін від дня внесення Президентом пропозиції про кандидатуру голови уряду. Крім цього, встановлюється, що після відхилення представлених кандидатур голови уряду Президент сам призначає Прем'єр-міністра, розпускає Верховну Раду і призначає нові вибори. У зв'язку з цим можна зробити висновок про досить довільне право на розпуск парламенту за досить сумнівних, а то й спровокованих обставин, оскільки навмисне може бути висунута некомпромісна кандидатура на пост Прем'єр-міністра. У такому випадку парламент перетворюється на орган, над яким постійно тяжіє загроза дострокового розпуску. Це впливає на поведінку і навіть на правосвідомість депутатів.

Окремою проблемою перехідних суспільств, на нашу думку, є неповне втілення нормативно-правових засад у політичне життя. Нерідко політичні сили нехтують чітко визначеними положеннями стосовно взаємодії гілок влади, які становлять форму правління. Так, в сучасній Україні окремі політичні сили вдаються до спроб оптимізувати структуру взаємодії гілок влади відповідно до своїх ситуаційних інтересів.

Контрольні повноваження парламенту щодо органів виконавчої влади зводяться до контролю за виконанням бюджету, вирішення питання про довіру уряду і ратифікації міжнародних договорів. Верховна Рада має право висловити урядові недовіру, яка може, хоча й через складну процедуру, спричинити його відставку.

Однак виконавча влада не обмежується лише діяльністю уряду. Вона, в особі як Прем'єр-міністра, так навіть і рядового державного службовця, іноді має можливість не виконувати постанов через власну незацікавленість у їх виконанні [11, с. 25]. У зв'язку з цим, тенденцією у взаємодії гілок влади як чинника розвитку форми правління є нестійкість уряду, який, з одного боку, є гілкою виконавчої влади, а з іншого –

Ігор Алексеєнко

перебуває у складних відносинах з Президентом. Політичні сили на теренах СНД, як, зокрема, і в Україні, прагнуть встановити контроль як над Президентом, так і над урядом, незважаючи на певне дублювання їх повноважень.

Прагнення парламентарів посилити свій контроль над виконавчою владою, затверджувати кандидатуру Прем'єр-міністра, ставлячи свою згоду в залежність від можливості впливати на весь склад уряду, виявились малоефективними. В цьому випадку партійні, корпоративні інтереси, зіштовхуючись всередині уряду, нерідко знижують ефективність його роботи.

Проблемою у взаємодії гілок влади в межах форми правління в сучасній Україні є реальний вплив законодавчої влади на дії уряду. Можливості нагляду та зміни політики уряду обмежуються через брак інформації та можливості встановлення контролю за діяльністю виконавчої влади. Відтак парламентська гілка влади здебільшого може заперечувати лише наслідки політики урядів в 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, неконсолідованість парламентської опозиції та боротьба між владою й опозицією нерідко гальмують системні реформи у взаємодії законодавчої і виконавчої влади.

Константою взаємодії виконавчої і законодавчої гілок влади в Україні є нестійка роль судової влади. Залучення її у політичний процес у 2004 - 2005 роках показало, що вищі судові органи позбавлені політичної незалежності. Судова система в цілому не може бути рівноправним партнером виконавчої і законодавчої гілок, і саме через це можна, на нашу думку, говорити про існування двох повноцінних гілок влади в Україні і однієї, так би мовити, додаткової.

Проблемою розвитку української судової системи є те, що суди не виконують або надто повільно виконують свої функції через малу кількість кваліфікованих кадрів. Неможливість оновити суддівський корпус, вихований у дусі суто обвинувального судочинства і панування замовних рішень, незмінюваність суддів визначають кризовий стан судової системи. До того ж судові рішення, як свідчить практика, не завжди виконуються.

Необхідно зазначити також, що порушення принципів і положень Конституції, норм законів призводять до безвідповідальності, оскільки юридичний механізм захисту прав громадянина розроблений у нас вкрай незадовільно.

Аналіз політичної практики та нормативно-правових засад розподілу влади як чинника взаємодії її гілок дає підстави стверджувати, що сучасна політична система України перебуває в процесі перманентного реформування організаційно-владних засад. І основним акцентом надання їй більшої ефективності стає забезпечення оптимальної та рівноправної

взаємодії законодавчої і виконавчої влади за умови постійного зростання та якісного виправлення ролі судової влади.

Висновки

Таким чином, багатовимірна взаємодія гілок влади в межах розвитку сучасної української форми правління дає підстави стверджувати, що ключовою проблемою є непропорційне зростання впливу одних одних гілок влади за рахунок інших. Зокрема, зростання впливу виконавчої влади за рахунок законодавчої стала основою для прийняття судового рішення про скасування реформи 2004 року. Крім того, зниження значення судової гілки влади за роки 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 і виконавчої влади є ключовою.

Реформування Конституції як основного нормативного підґрунтя форми правління в Україні відбувається на основі політичної доцільності, тобто переваг та ситуаційних уподобань груп інтересів.

Розвиток сучасної України довів, що оптимальною формою правління є президентсько-парламентська форма, оскільки, починаючи з 2005 року, взаємодія в парламенті коаліційних сил продемонструвала, що політичне структурування суспільства ще не завершене і не відповідає вимогам парламентської республіки.

Загалом слід зазначити, що у взаємодії гілок влади політичні чинники переважають над правовими, оскільки кожна політична сила, досягнувши влади, прагне її реалізувати через збільшення повноважень тієї гілки, над якою вона встановила контроль.

Наближення форми правління в Україні до європейських стандартів можливе лише на основі нового переформатування партійно-політичної структури, а також відповідальної позиції провладних та опозиційних політичних сил.

Література:

1. Проблемы теории государства и права / Под ред. проф. М. Н. Марченко. – М.: Издательство „Юристъ”, 2001. – 656 с.
2. **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. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.
3. **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. – О., 2005. – 20 с.
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-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006. – 20 с.

5. **Баглай М. В.** Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М.: Издательство ВЕК, 1998. – 519 с.

6. Конституція України / Електронний текст. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

7. **Савельев В. А.** Президент и принцип разделения властей: история и современность / В. А. Савельев // США. – 1992. – №1. – С. 32 – 38.

8. **Сахаров Н. А.** Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М.: Альтима, 1994. – 246 с.

9. **Хутинаев И. Д.** Институт президентства и проблемы формы государства / И. Д. Хутинаев. – М.: Китай-город, 1994. – 286 с.

10. **Козлова Е. И.** Конституционное право Российской Федерации: Учебник. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 1996. – 546 с.

11. **Окуньков Л. А.** Президент и Правительство (в механизме государственной власти) / Л. А. Окуньков // Журнал Российского Права. – 2001. – №2. – С. 24 – 28.