

УДК 321.015(091)

ПРОБЛЕМА МЕТОДОЛОГІЇ РОЗПОДІЛУ ВЛАД В ІСТОРІЇ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

Марія Прунак

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська 1, м. Львів 79000 Україна, polityka@franko.lviv.ua*

Висвітлено різні аспекти побудови демократичного суспільства. Подано аналіз поняття “розподіл влад” та еволюцію методології цього принципу від античних часів до сучасності. Досліджено актуальність конституційних положень у дотриманні цього важливого демократичного принципу. Актуальність дослідження полягає в аналізі Конституції України та її дієвості.

Ключові слова: влада, розподіл влад, демократична правова держава, Конституція.

Відповідно до концепцій сучасних теорій верховна державна влада має такі межі, які вона не має права переступити. Це - невідчужені права особистості на життя і свободу думки від зовнішнього впливу. Як підкреслював П. Новгородцев, імперативом для верховної влади залишається “ідея суверенітету народу і особистості”. Між державою і окремо взятою особистістю існує певний договір стосовно цих невідчужених прав особистості на життя, свободу і незалежність. Цей договір має конституційну підтримку з боку “народовладдя і парламентаризму”. Гарантією збереження та реалізації прав особистості є чіткий розподіл прерогатив і функцій влад, що покликаний не допустити переваги на користь будь-якої з гілок влади.

Очевидно, що в сучасну ідею суверенітету органічно вмонтовані принципи, які не допускають її використання з метою встановлення деспотизму, незалежно від того чи його джерело знаходитиметься у виконавчій, законодавчій гілці влади, чи в окремій особі.

Ці принципи втілені в системі розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову. Поділ влад віддзеркалює інтереси конкретних соціальних і політичних сил, їх взаємодію та балансування в розподілі функцій та впливу.

Побудова демократичної правової держави можлива за умови верховенства закону та легітимності політичної системи. Досвід країн

Західної Європи та США свідчить про те, що принцип розподілу влад – запорука цього. Конституції згаданих вище країн задекларували та практикують принцип розподілу влад ось уже кілька століть. У Конституції України зазначено: “Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу, судову” [1, с.5]. Україна підтвердила цим свою готовність наслідувати американські та європейські зразки державотворення. Конституція як виразник права, лакмусовий папірець політичної діяльності, стоїть на варті правопорядку. З прийняттям Конституції і Декларації про незалежність актуалізувалась проблема влади, яка вимагає подальшого опрацювання, глибшого аналізу в політології. Ухваливши низку законів і правових актів, Україна лише задекларувала шлях реформ і радикальних змін. Проблема дієвості цих законів полягає в тому, що не лише Конституція визначає стан справ у суспільстві. Стабільність Конституції не є прямо пропорційна стабільному здоровому суспільству. Джерелом, суб’єктом конституційності, на думку С.Рябова, має бути не держава, а її контрагент – народ [2, с.35]. Питання влади стало наріжним каменем державотворення. Політизація життя суспільства сьогодні очевидна.

Б.Рассел називав владу “фундаментальним поняттям науки про суспільство в такому розумінні, в якому енергія є фундаментальним поняттям фізики” [3, с.76]. Поняття “влади” не є власністю політології як науки. Найповніше та найглибше це поняття розкриває наука – кратологія. Адже говоримо про владу батька над дітьми, владу вчителя над учнями, церковну владу, державну владу. Грег Калхоун, Дональд Лайт та Сюзан Келер стверджують, що влада є одним з найважливіших понять соціології і потребує об’єкта дії [4, с.92]. У сучасній українській політичній думці вдалим, на нашу думку, є трактування влади як “відносин між людьми, між особою і групою..., які полягають у тому, що одна із сторін може в тривалий час і в гарантований спосіб змушувати іншу сторону до виконання владних рішень та має у своєму розпорядженні засоби контролю для реалізації владних рішень... Владна діяльність – це всякий акт примусу, переконання” [5, с.59] Ґрунтовною є праця В.Халіпова “Вступ у науку про владу”. Поняття влади є одним з центральних у політології. Воно дає ключ до розуміння суті політичних інститутів, політичних процесів і самої політики як різновиду людської діяльності. Визначення поняття влади, її сутності та характеру має важливе значення для розуміння природи політики та держави. Це дозволяє виділити політику і політичні відносини із загальної суми суспільних відносин.

Розгадка феномена влади, нові знання про природу влади і механізми панування є чи не найголовнішим завданням політології. Перші спроби

аналізу механізмів та парадоксів влади мали місце ще в ранній період політичної історії Індії, Китаю та Греції. Наприклад, те, що давньогрецьке “архе”, яке позначало “владу”, мало ще й інше значення - початок чи першопричина, скоріше за все було не випадковим збігом, а нечітким уявленням про природу влади. “Диференціація цілісного державного життя характерна для давнього світу, й антична думка відобразила це. Однак відсутність у давнину абстракції політичного життя відсутня була абстракція влади взагалі” [6, с.99]. Проблеми влади торкався Арістотель, в якого ми вперше знаходимо пояснення необхідності владного механізму для організації і регулювання “спілкування між людьми”. М. Падуанський у праці “Захисник миру” виклав власну концепцію розподілу влади: “Законодавець або перше й по-справжньому ефективне джерело закону, – це народ або, переважно, частина його, яка наказує або ухвалює згідно зі своїм вибором чи волею на загальних зборах і в усталених виразах. Виконавча й судова частина управління затверджуються чи обираються групою громадян (законодавцем)” [7, с.3].

Принцип поділу влади був вперше реалізований у Римській державі, устрій якої детально описав Полібій у “Всезагальній історії”: “Гордіня царів стримується у законодавстві Лікурга страхом перед народом, тому що і народу відведено достатньо місця в державному правлінні; водночас народ не насмілюється виявляти непошану царям зі страху перед старійшинами, які отримують звання за заслуги, тому зобов’язані щоразу стояти на сторожі правди” [8, с.15-16]. Державний устрій римлян був сверідним: консули відповідали за державні справи, подавали Сенату питання до обговорення, розпоряджалися державними коштами, скликали народні збори; Сенат розпоряджав державною казною, вирішував питання державної зради, заколоту, вбивства; нагороджував, карав, видавав смертні вироки, приймав закони [9, с.16-20].

Арістотель у праці “Політика” аналізує різні види державного устрою, підкреслюючи переваги та недоліки кожного з них. Він зазначає, що у кожній державі мають існувати три головні складові, на які повинен зважати законодавець, від їхнього стану залежить існування державного ладу. “Ось ці три основні частини: перша – законодорадчий орган, що розглядає справи держави, друга – посади (які саме посади мають бути та чим вони повинні відати, яким повинен бути спосіб їх заміщення), третя – судові органи” [10, с.514-515]. Арістотель заклав теоретичні основи тієї концепції розподілу влад, яка є поширеною в теперішній час.

Якщо говорити про проблему розподілу влади, то необхідно згадати Монтеस्क’є, який чітко сформулював та спробував обґрунтувати основи

концепції розподілу влади: “В кожній державі є три роди влади: влада законодавча, влада виконавча, що завідує питаннями міжнародного права і влада судова, що завідує питаннями права громадян” [11, с.290]. Суттєвий аспект теорії розподілу влад, який виділив Монтеस्क’є, полягає в розмежуванні державної діяльності і політичного життя. Суди не є політичною владою. Їх завдання - покарання злочинця, вирішення конфліктів між приватними особами. Як наслідок європейської практики вироблений новий політичний інститут – конституційний суд, який має право оголосити конституційний указ президента, закон, прийнятий парламентом, таким, що не відповідає Конституції. Формування класичної теорії розподілу влад є результатом пошуку форм забезпечення компромісу та стриманості у змінах політичних курсів. Безпосереднім наслідком ліберального трактування держави була критика абсолютизму та обґрунтування обмеженої монархії. Джон Локк виправдав тим самим конституційну монархію, яка сформувалася в Англії з прийняттям Білля про права в 1688. Проте теорія розподілу влади випередила свій час. Поєднання і врівноваження один із одним представницьких інститутів сприятливо вплинуло на політичний розвиток Англії в наступні століття.

Засновники теорії розподілу влади винайшли інституційні гарантії рівноваги. Джон Локк розрізняв три типи влади: законодавчу, виконавчу, федеративну чи союзну. Верховна влада повинна належати законодавчому органу. Виконавча – монарху, який може одночасно виконувати і союзну владу. Монарх у Локка є гарантом єдності держави, тому частково має прерогативи і в законодавчій діяльності, зокрема, право законодавчої ініціативи.

Ідея розподілу влади поступово утвердилася у філософсько-політологічній думці та суспільно-політичній практиці, стала принциповою засадою демократії.

Не без підстав вважається, що традиційний розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову є запорукою стабільності суспільства, гарантом його розвитку і соціальної справедливості. Практика показала, що заперечення цього принципу виражало сутність комуністичного режиму, базованого на монополії на владу, необмеженій диктатурі вузького кола людей. Цінність розподілу влад полягає в тому, що встановлюються стійкі інституційні гарантії проти тенденції до повновладдя одного із інститутів влади. Діє правило несумісності депутатського мандата із заняттям керівної посади в уряді.

Проте проблему становить не визнання необхідності розподілу влади, а дієвість цього принципу, його реалізація в суспільному житті.

Невизначеність правил розподілу влади між трьома гілками влади і впливаюча з цього нестабільна ситуація в країні є перешкодою на шляху політичного, економічного та духовного розвитку. Виникає питання - що ж гальмує процес демократизації в нашому суспільстві. Найперше, мабуть, варто зазначити неспроможність влади, неапробована система запозичена із Заходу, де суспільству притаманна висока етика і свідомість. Поки немає громадянина, поки не сформована правосвідомість, що стане передумовою формування інтегрованого громадянського суспільства, доти ми не зможемо говорити про побудову правової демократичної держави. "США – країна, де править закон, а не особа" [11, с.27] Зміна еліт є одним із найголовніших завдань, від якого залежить подальший розвиток суспільства. Безсумнівним є той факт, що зміна гасел не рівнозначна зміні політичного курсу держави. Номенклатурна еліта, яка була на керівних посадах, залишилася на своїх місцях. Вплив еліти на хід подій є значним, особливо, якщо зважати, що "опозиція може також впливати на політичні процес. Але вплив цей буде базуватися тоді виключно на авторитеті, харизмі лідера. У випадку ж, коли представник еліти з опозиції займає посаду у владній структурі до авторитету додається ефект застосування влади" [12, с.18]. Другим фактором неефективності принципу розподілу влади є те, що в Україні цей процес ускладнений, бо повинна відбутися не тільки зміна еліт, але й перетворення деспотичної парадигми держави на ліберальну. Сам принцип розподілу представлений як розподіл функцій та повноважень, що нагадує диференціацію на підприємстві. У випадку автономної, незгодженої діяльності трьох гілок влади, отримаємо поділену владу.

Та слід пам'ятати, що поділена влада – деградована влада. Якщо мова йде про розподіл влади, то цей термін потрібно розуміти як поділ на рівні функцій та прерогатив, а не на рівні авторитету. Влада доти є авторитетною, доки вона не поділена. Вживаючи термін розподіл влади, маємо чітко усвідомлювати, що тільки сконсолідована влада є ефективною та залишиться авторитетною.

Процес державного управління швидше нагадує перетягування канату. В цей час, коли мова йде про державно-правову реформу, важливо зазначити, що її складовою повинні стати адміністративна реформа, побудова ефективної системи державної виконавчої влади – одного із суб'єктів практичного оновлення всіх сфер суспільного життя в Україні, забезпечення умов реалізації громадянами у повному обсязі своїх прав і свобод.

Єдиним авторитетом в будь-якій державі повинен бути закон, який є втілено в Конституції. Успішність побудови незалежної української держави

та розвиток демократичного суспільства залежать від широкого розмаїття чинників, серед яких не останню роль відіграє оптимальний розподіл влади.

До 1991 р., на відміну від країн “східноєвропейського блоку”, які не входили до Радянського Союзу, Україна не мала завершеної системи державного управління, бо власне ніколи не була суверенною державою. Головні функції українських урядів полягали у виконанні директив центрального уряду або з вказівок центрального апарату комуністичної партії. Українські міністерства виконували функції регіональних відділів центральних міністерств і не мали самостійних повноважень. Аналогічно будувалися відносини між українським та центральним парламентами. Хоча *de-jure* законодавчий орган і мав право самостійного прийняття законів, на практиці усе зводилося до їх дослівного переписування з бюлетенів Верховної ради Радянського Союзу.

В Україні відбувається процес будівництва демократичного суспільства, в якому має бути реалізовано цей принцип. Українська політична система, щойно сформувавшись, постійно витримує іспити на міцність. У вітчизняній практиці принцип розподілу влади, який закріплений конституційно, час від часу порушується суб'єктами влади. Чинником, який впливає на створення стабільної системи розподілу влади у держані є, в першу чергу, спадок від минулого. Несформоване, не готове до радикальних політичних перетворень, нестабільне суспільство, водночас, прагне змін. Проблемою для України є перехід від розбалансованого середовища, з його руйнівними конфліктами між законодавчою та виконавчою владами, до правової системи. В таких умовах структури уряду поділятимуть повноваження за для створення політичної взаємодії, регулювання політичних і соціальних конфліктів. Конституція, хоч і не гарантує такий результат, однак дає можливість для його здійснення.

Процес прийняття Конституції був непростим. Після її прийняття конфлікт між гілками влади та ідеологічними платформами не вичерпався.

Якщо говорити про деякі суперечливі аспекти розподілу влади в Україні, то можна виділити наступні.

Конституція не вирішила важливого питання про контроль кабінету міністрів. В той час, як в основному законі викладені повноваження президента і парламенту, питання формування уряду чітко не висвітлено. Згідно з Конституцією, президент, порадившись з парламентом призначає прем'єр-міністра як голову уряду, після затвердження парламентом. Прем'єр-міністр, а не президент, призначає кабінет міністрів. Проте, в Конституції чітко не визначені відношення між президентською адміністрацією та кабінетом міністрів, чи кому підпорядкований прем'єр і кабінет: парламенту

чи президенту. Ці важливі деталі мали бути ретельно розроблені в рамках закону про кабінет міністрів. Першим був Президент, прийнявши постанову в грудні 1996 р. про те, що міністерства зовнішніх справ, інформації та оборони стали йому підпорядковані (Intelnews, 20 грудня, 1996). В той же час парламент розпочав роботу над проектом Закону про Кабінет Міністрів. Наприкінці січня 1997 р. парламент ухвалив Закон про Кабінет Міністрів, якому, крім інших повноважень, надав право скріплювати підписом президентські укази, проводити зовнішню і внутрішню політику, регулювати діяльність місцевих урядів. Законом було визначено максимальну кількість міністерств – 25 і обумовлено, що кабмін є незалежним від Президента і підзвітний парламенту.

Беручи до уваги президентський указ і парламентський закон, що суперечать одне одному, питання залишається відкритим для слухання в Конституційному Суді. Конституція обумовила виникнення запитань про Конституційний Суд, який був створений для інтерпретації Конституції та вирішення конфліктів між парламентом та кабміном та/або Президентом у випадку прийняття конфліктних законів чи постанов. Структура суду описана в законі та підписана Президентом в 1996 р. Конституційний Суд складається з 18 суддів – шість за поданням Президента, шість - від судової гілки влади, шість – від парламенту. Як ми зазначали вище, становлення діючого принципу розподілу влади є надзвичайно важливим для процесу консолідації в Україні. Конституційний Суд може зреалізувати свої повноваження і відіграти основну роль у вирішенні конфліктів між парламентом і Президентом.

Навіть у найдемократичніших країнах не вдається повністю усунути джерела конфліктів і уникати протиріч між суспільством, індивідом і державою. Ці протиріччя є джерелом соціальної напруги, вони стримують розвиток політичної системи. Перемога в боротьбі за владу не дає нічого, якщо немає ефективного механізму розподілу повноважень гілок влади. Та, вирішуючи ці проблеми, належить пам'ятати про урахування умов, що виникають чи історично склалися у кожному конкретному суспільстві.

-
1. Конституція України. К., 1996.
 2. Рябов С. Державна влада: проблеми авторитету й легітимності // Монографія. Випуск 1 К., 1996. С.116.
 3. Кухта Б., Теплоухова Н. Політичні еліти і лідерство. Львів, 1995.
 4. Sociology by Graig Calhoun, Donald Light, Suzanne Keller. Mc Grow Hill, Inc., 1994.

5. Основи політичної науки / За ред. Б.Кухти. Ч.2. Львів, 1997.
6. *Нерсисянц В.* Гегелевская философия права: история и современность. М., 1979.
7. Marsilius of Padua, the Defender of Peace. By Alan Gewirth. In two volumes. New York, 1951-56.
8. *Полибий.* Всеобщая история / В сорока книгах. В 2-х т. Т.2., Кн.6. М., 1895.
9. *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1955.
10. *Гаврилишин Б.* Дороговкази в майбутнє. До ефективних суспільств // Доповідь Римському клубові. К., 1990.
11. *Wladza I.* Społeczeństwo // Antologia tekstowy zakresu socjologii polityki. Warszawa, 1995.

METHODOLOGICAL PROBLEM OF SEPARATION OF POWERS IN THE HISTORY OF POLITICAL THOUGHT

Mariya Prunak •

*Ivan Franko National University of Lviv Universytetska Str., 1
Lviv 79000, Ukraine, filos@franko.lviv.ua*

The author considers the main methodological peculiarities of the principle of separation of powers in the article. This phenomenon has been established into state system since the times of the Roman Republic. Since that time this concept has been treated as the main prerequisite of democratic society. The article considers it to be the best phenomenon in the face of formation of the democratic society.

The author focuses on peculiarities of Ukrainian society and defines the main issues for further consideration and development.

Key words: power, power distribution, democratic state, constitution.

Стаття надійшла до редколегії 10. 1999

Прийнята до друку 14.11.2001