Поділ та неподільність влади

Олександр ШМОРГУН,
кандидат філософських наук

Окрім класичного поділу влади на три «гілки», відомого ще з Античності, існує не менш важливий поділ, зумовлений її системними вимірами, що також відбувається за відомим принципом «стримувань і противаг», без з'ясування справжнього смислу якого справді ефективна (а не фіктивна) перебудова української влади неможлива.

Будь-яка державна влада, як певна система, що самоорганізується, обов'язково складається з чотирьох універсальних базових компонентів, послідовність яких пов'язана з переходом від максимальної орієнтації на об'єктивні чинники до домінантно суб'єктивізованих форм політичної самоорганізації. Спробую гранично коротко охарактеризувати кожен із цих чотирьох універсальних компонентів, з яких складається державний устрій.

ПОЛІТИЧНИЙ ЛАД

Невід'ємною складовою державного устрою та суспільного ладу будь-якої країни є її політичний лад або політичний устрій. Ідеться про сукупність неформалізованих і некодифікованих норм та правил політичної поведінки як пересічних громадян, так і політичних еліт, детермінованих усім укладом суспільного життя, культурно-історичними традиціями, що дістають відображення в особливостях національного менталітету.

Мовою теорії держави і права в даному разі можна говорити про особливий тип політичної мотивації: «природне», «прецедентне», «позитивне», «звичаєве» право, що регулює людські стосунки за допомогою негласних правил та норм, максимально зближує право з моральними традиціями і колективними звичками.

Цій мотивації масової свідомості притаманний великий ступінь інерційності, відторгнення будь-яких екстремістських нововведень, не адаптованих належним чином до існуючих політико-правових традицій. Очевидно, що без належного врахування особливос-

тей політичного ладу конституція країни залишається загальною декларацією про наміри, реалізація якої може зустріти неофіційний опір на рівні усталених стереотипів політичної свідомості, як це, наприклад, сталося в багатьох колишніх колоніях розвинутих країн, а також протекторатах Латинської Америки, де спроби запровадження британського парламентаризму або американського президенталізму без урахування національної та ментальної специфіки часто призводили до зростання політичної нестабільності і появи одноосібних диктатур.

Саме з поглядом на політичний лад як базовий компонент політичної системи пов'язані численні проекти так званої прямої чи безпосередньої демократії (зокрема – «суспільна угода» Жан-Жака Руссо), у яких так чи інакше гіперболізується роль місцевого самоврядування коштом владної вертикалі і надається перевага праву звичаїв перед правом законів.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ УСТРІЙ

Однак зрозуміло, що сучасна держава не може функціонувати в режимі лише моральних приписів. Більше того, моральна мотивація та культурна традиція – дуже інерційні суспільні регулятори масової поведінки, що мають яскраво виражені консервативні риси. Протидіючи новаторським змінам у суспільстві, вони водночас можуть набувати (і часто набувають) реакційного характеру, стаючи перешкодою на шляху вдосконалення суспільного ладу.

Власне, з кодифікацією політичного процесу, переведенням суспільних відносин на мову формально-юридичних процедур та алгоритмізованих мотивацій, що передусім віддзеркалюється саме в процедурі прийняття і дотримання Основного Закону держави, пов'язаний другий базовий елемент політичного процесу – конституційний устрій.

Спираючись на політичний устрій (так звану неписану конституцію), конституція писана все ж орієнтується не так на традицію, як на сучасність, не тільки на відтворення існуючих архетипів політичного керівництва і збереження його сталості та спадковості, а й на державне будівництво, тобто здатність чинної влади як до розв'язання поточних проблем, так і до реалізації перспективних широкомасштабних проектів.

Основний Закон, на відміну від суто морального «категоричного імперативу» Іммануїла Канта, закладає законодавчу базу, яка в разі потреби передбачає не тільки моральний осуд, а й повноцінний суд: адміністративне, а в разі потреби і кримінальне покарання за невиконання чітко виписаного параграфу закону.

Зрозуміло, що в країнах, де впродовж століть існувала можливість безкризового еволюційного розвитку, а отже, певною мірою моральна мотивація переважала правову, завжди домінує конституційний устрій, що безпосередньо спирається на політичний лад: або конституція як певний корпус

«КОНТИНЕНТАЛЬНА МОДЕЛЬ» СУЧАСНОЇ ЗАХІДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ, АБО ВЛАСНЕ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ, ВИНИКАЄ В КРАЇНАХ, ДЕ ДОВГО ТРИВАЄ ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД ПЕРМАНЕНТНОЇ КРИЗИ.

юридично однозначних принципів суспільного життя взагалі відсутня (Британія, де започатковано сучасну демократичну традицію природного права), або Основний Закон має гранично загальний характер свого роду маніфесту, декларації основних принципів суспільного життя (США).

Натомість «континентальна модель» сучасної західної демократії, або власне правової держави, виникає в країнах, де довго триває перехідний період перманентної кризи, коли влада повинна весь час задавати аморфному неструктурованому суспільству, у якому ще не запрацювали механізми ринкової самоорганізації, жорсткі законодавчо зафіксовані «правила гри» – параметри колективної поведінки, відхилення від яких тягне за собою прямі санкції. Не випадково цей напрям сучасного демократичного державотворення, символом якого став знаменитий «Кодекс Наполеона», започатковано під час більш як столітнього періоду нестабільності у Франції.

ФОРМА ПРАВЛІННЯ

Утім, виступаючи другим базовим елементом політичної системи, конституційний устрій, хоча і є відносно динамічнішим порівняно з політичним ладом, все ж таки надто зарегламентовує, унормовує суспільне життя, що призводить до його відставання від динаміки змін у постіндустріальному суспільстві.

Спочатку нові реалії державного життя мають вигляд лише певних нюансів, винятків, що тільки підтверджують правило. Потім вони поступово починають переростати в особливості, так звані «окремі випадки», які стає дедалі важче враховувати за допомогою різноманітних підзаконних актів, пояснень і тлумачень. А спроба врегулювати ці окремі випадки на законодавчому рівні призводить до зростання невідповідності вдосконаленої законодавчої бази Основному Законові.

До того ж, самі юридичні закони, безперечно, не є «святими писаннями», що містять істину в останній інстанції, «продиктовану» богами обраним героям. У реальності закони пишуть коли й не прості, то все-таки смертні люди, які нерідко керуються викривленими уявленнями про оптимальні механізми політичної організації, нав'язаними як стереотипами масової свідомості, так і власними, нерідко небезкорисливими, інтересами. Урешті-решт, навіть судді конституційних судів, як то кажуть, «теж люди», і навіть щиро прагнучи бути максимально неупередженими, не можуть не вносити в норми права елементу суб'єктивності.

Згаданими невідповідностями зумовлене виникнення третього надзвичайно важливого виміру політичного життя держави – форми політичного правління або просто форми правління, яка, з одного боку, спирається на Основний Закон, а з другого – існує внаслідок «зазору» між духом закону і

його буквою, причому в кризових випадках проведення широкомасштабних реформ цей «зазор» нерідко стає прірвою. Зокрема, так сталося під час кризи у Франції, коли парламент запропонував Шарлю де Голю посаду президента разом із граничною повнотою законодавчої ініціативи; результат цього – прийняття нової Конституції П'ятої французької республіки.

Існують й унікальні випадки: США в режимі того, що американські державники називають «живою конституцією», а також мінімальних поправок до Основного Закону (приміром, положення про можливість переобрання президента країни лише на один термін) перейшли від дуже специфічної президентсько-прем'єрської конституційної моделі (президент безпосередньо очолює уряд, має право вето, але не має права законодавчої ініціативи і, строго кажучи, не обирається всенародно, а також позбавлений права розпускати будь-яку палату конгресу) до майже класичної президентської форми правління.

ПОЛІТИЧНИЙ РЕЖИМ

Але закони потрібно не тільки ухвалювати, а й контролювати їх виконання. Це справа передусім тієї частини політичної еліти, яка формує владну виконавчу вертикаль. Причому зновтаки видані нею так звані підзаконні акти часто-густо не лише конкретизують чи доповнюють існуючі закони, а й конкурують або навіть конфліктують з ними. Ця неузгодженість зумовлена як надто загальним характером законодавчих актів, що пишуться «на всі випадки життя», так і процедурною уповільненістю законодавчого процесу, функціональною неоперативністю і неминучим популізмом та лобізмом законодавчої гілки влади, нарешті – неминучим зростанням значення поточного контролю та оперативного корегування всіх небажаних відхилень у надскладному постіндустріальному суспільстві.

Тож зовсім не випадково знаний фахівець у галузі конституційного права Микола Шаповал в одній зі своїх останніх фундаментальних праць «Сучасний конституціоналізм» наголошує, що в країнах з парламентськими формами державного правління нерідко розглядають проблему фактичного домінування виконавчої влади (уряду). Характерно, що прийняте в XIX столітті у Великій Британії визначення чинної форми правління як парламентського правління вже на початку XX століття значною мірою поступилося її визначенню як правління кабінету, а згодом як правління прем'єр-міністра.

Ба більше: незалежно від конституційного устрою і навіть, до певної міри, форми правління сам процес «здійснення», «впровадження», «забезпечення», «організації», «сприяння», «спрямування», «координації» тощо, тобто політичного управління, на відміну від механізму суто парламентської колегіальної узгодженості, передбачає режим одноосібної відповідальності («єдиноначаліє»), коли саме «перша особа» – глава уряду або держави – забезпечує конт-

роль за виконавчою дисципліною по всій владній вертикалі. Адже керівництво, здійснюване з кількох центрів прийняття управлінських рішень, породжує невизначеність й дублювання управлінських сигналів, а спроба узгоджувати державний курс за таких обставин веде до падіння оперативності виконавчої влади та різкого зростання сторонніх «шумів» в управлінському сигналі.

Про це незаперечно свідчить негативний досвід численних консулатів, дуумвіратів, тріумвіратів, конвентів, директорій (французька Директорія налічувала п'ять директорів). Власне, саме з подібною ситуацією пов'язане і виникнення парламентської кризи в Україні.

Недаремно один із видатних основоположників європейської політології Жан Боден наголошував, що кермувати кораблем, особливо під час бурхливого шторму, не можуть одночасно три капітани. Надзвичайно актуально це звучить у контексті вітчизняного «політичного тріумвірату» (президента, прем'єра та Голови ВР), змушеного працювати в режимі «лебедя, рака і щуки», за якого реформаторський «віз і нині там».

Однак персоналізація влади зумовлена не просто особистими, а радше особистісними (лідерськими) якостями державного діяча, всією сукупністю його ідеологічних уподобань, професійних і психологічних особливостей, що завжди мають більший чи менший вплив на політичний процес і утворюють неповторний почерк або стиль політичного управління, який і фіксується в понятті політичного режиму.

Звісно, така специфіка політичного режиму несе в собі ризики суб'єктивізму, а за певних обставин навіть волюнтаризму (наприклад, «нічний» режим роботи держапарату за часів Сталіна).

Отже, чи то зі знаком «плюс» чи то зі знаком «мінус», а будь-який політичний режим відрізняється від форми політичного правління і великою мірою впливає на неї. Залежно від ступеня цього впливу, безвідносно до реального конституційного устрою, вся політична система часто визначається через прізвище глави виконавчої влади (сталінізм, гітлеризм, маоїзм, франкізм), що, втім, зовсім не обов'язково означає тоталітарний характер правлячого політичного режиму (голізм, тетчеризм, Новий курс Рузвельта чи просто бісмарківська держава).

РЕЗЮМЕ

Таким чином, будь-яка система влади (або державний устрій) завжди функціонує як динамічна модель складної взаємозалежності, доповнення, а інколи неузгодженості й навіть подекуди конфліктності всіх чотирьох її базових системних компонентів. Тому будь-який серйозний політик, якому доведеться приймати відповідальні рішення щодо оптимальної конфігурації української влади, має уявляти цю багатовимірність і враховувати її.

Політична система часто визначається через прізвище глави виконавчої влади (сталінізм, гітлеризм, маоїзм, голізм, тетчеризм).

Що ж до чинної нині в Україні політичної квазісистеми, то, спираючись на запропоновану вище типологію, її можна визначити так:

– це перехідний, уже не тоталітарний (радянський), але ще не демократичний політичний (власне, і не ринковий) лад, а тому перед нами стоїть безпрецедентне завдання не просто трансформації, а якісного стрибка від тоталітаризму до справжньої демократії;

– за конституційним устроєм у нас задекларовано так звану «парламентсько-президентську республіку» з, м'яко кажучи, вельми специфічними формами реалізації механізмів подібного державного устрою;

– за формою політичного правління це не що інше як роздільний (або розділений) колегіальний плюрократизм, що, як уже зазначалося у статті «Деміфологізація свідомості» («НД», №9, 2007), прийшов на зміну президентській монократії дуалістично-монархічного типу;

– нарешті, політичний режим, який складається в нас, має виразні ознаки наростаючої тиранії (що, як відомо, може бути і колективною); причому в даному разі я свідомо уникаю характеристики цього режиму як авторитарного з мотивів, що мають стати темою окремої публікації.

Підсумовуючи, можна зазначити: в Україні зусиллями певних політиків (деякі з них, на мій погляд, заслужено понесли за це принаймні політичну відповідальність) створено систему поділу влад, що має вигляд безпрецедентного у світовій конституційній практиці навіть не кентавра, а швидше монстра з фільму жахів.

Чого лише варте передбачене законом про Кабінет Міністрів право відмови окремих міністрів від контрасигнації указів всенародно обраного глави держави, або поділ прерогатив у формуванні складу Кабміну між прем'єр-міністром і президентом (президентська квота: міністри закордонних справ та оборони), або, нарешті, введення положення про втрату права президента рекомендувати кандидатуру прем'єра, якщо він не зробив цього у відведений термін!

Тому дуже насторожують вислови, які останнім часом дедалі частіше лунають у ЗМІ: мовляв, у нас абсолютно нормальний Основний Закон, який лише потрібно навчитися виконувати, та цілком демократична форма політичного правління – просто ми ще не навчилися жити за умов справжньої демократії, а політикам бракує політичної свідомості і правової культури.

На моє глибоке переконання, такі мотиви є вкрай небезпечними для подальшої долі України. Адже наразі існує реальна небезпека того, що дійові особи та виконавці чергового політичного фарсу переключаться з відчайдушних спроб передвиборного реформування Основного Закону «під себе» на вирішення більш нагальних особистих справ і за пошуками «оптимальної конфігурації більшості», яка формуватиме уряд, якось забудеться, що за нинішнього державного устрою шанси цього уряду стати справді дієздатним практично дорівнюють нулю.