

ІІ. ПОЛІТИКА І ВЛАДА У ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

Євгенія Левенець

ТЕОРІЯ РОЗПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ, КОНЦЕПЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена одній з актуальних проблем сучасної політичної науки – розподілу державної влади. Аналізується онтологічна сутність цього питання, розглядається історія та сучасний стан філософської рефлексії розподілу державної влади, основні політико-правові та філософські концепти, алгоритми розподілу державної влади. Робляться висновки про необхідність інтелектуальної та інституціональної трансформації політичної доктрини «трьох гілок державної влади».

Ключові слова: *державна влада, республіканізм, конституціоналізм, ліберальна демократія, неліберальна демократія, теорія розподілу державної влади.*

Yevgeniya Levenets. The theory of separation of powers: essence, concepts and prospects. *The given article is devoted to one of the topical problems of modern political science – the separation of state power. The ontological essence of the given question is analyzed, the modern state of philosophical reflection of separation of state power, the main political, law and philosophical concepts, algorithms of separation of state power are examined. Conclusions about the necessity of intellectual and institutional transformation of political doctrine of «three branches of state power» are made.*

Key words: *state power, republicanism, constitutionalism, liberal democracy, illiberal democracy, theory of the separation of Powers.*

Однією з ключових політичних категорій є державна влада, що виступає фундаментальним багатоаспектним феноменом та має складну інституціональну структуру. Умови та перспективи ефективної реалізації державної влади безпосередньо пов'язані з її соціально-політичною та історичною природою, оптимальним розподілом та інституціональним

функціонуванням. Розвиток інститутів державної влади, глибинні зміни в структурі ресурсів державного суверенітету, виникнення нових політичних акторів та структурні зміни в політичних системах і в державному устрої вимагають нового погляду, ревізії класичної доктрини «трьох гілок влади». **Метою** цієї статті є аналітичний розгляд історії політико-філософської рефлексії, концептуального різноманіття та перспектив розвитку теорії розподілу державної влади.

Теорія розподілу політичної влади є інтелектуально-політичним продуктом західної філософсько-політичної думки: ідеї розподілу державної влади з'являються в працях античних філософів – Платона, Аристотеля, Полібія, Цицерона та ін., відтворюються в рефлексіях мислителів Середньовіччя – Августина Аврелія, Фоми Аквінського, Марселія Падуанського, Уільяма Оккама та ін., логічно оформлюються в концепціях мислителів Нового Часу – Джона Локка, Шарля Монтеск'є, Джона Стюарта Мілля та ін. Проблема розподілу влади з'являється як один із ключових компонентів у сучасних дослідженнях конституціоналізму, республіканізму та демократичних трансформацій країн, що розвиваються. Актуальність цього питання є особливою й з огляду на процеси вітчизняного державотворення та комплексу завдань, що стоять перед вітчизняною політичною наукою, а саме: ефективне концептуально-експертне супроводження політичного процесу, політико-режимне моделювання та розробка оптимальної конституційної інженерії.

Ідея розподілу влади не є елементом суто сучасної ліберально-демократичної інтелектуальної рефлексії. Фактично, в першу чергу, античний період становлення соціально-політичної думки виступив базовим метатеоретичним контекстом для формування уявлення про необхідність існування установлених суспільних правил запобігання політико-режимній узурпації, тобто процесу незаконного захоплення державної влади*. Платон у своїх інтелектуальних конструкціях «ідеа-

* Узурпація (від лат. *usurpare* – захоплювати, оволодівати) державної влади характеризується не лише насильницьким актом захоплення чи присвоєнням владних повноважень. Здебільшого узурпація державної влади є певним розвитком або трансформацією комплексу політичних інститутів – політичного режиму, відповідно до яких державна влада опиняється у позаконкурентному, монополізованому політичному просторі. Узурпована державна влада позбавлена ефективного політичного контролю, характеризується свавільною логікою прийняття політичних рішень та реалізацією їх з огляду на громадську думку переважно насильницькими методами.

льної держави» закликає до фундаментальної морально-етичної перебудови нестійкої полісної (державно-політичної) життєвої форми та відсторонення від влади усіх, хто свої власні інтереси ставить вище суспільного блага. Аристотель, аналізуючи внутрішню якість влади та називаючи «неправильні» державні форми: тиранія, олігархія, демократія, зазначає про необмеженість цих форм правління виключно в своїх інтересах, що, на його думку, й робить їх неправильними. Розвиваючи аристотелівську теорію «змішаного правління», Полібій вбачав перспективи державного розвитку у встановленні рівноваги влади сенату, консульської влади та влади народного зібрання. Завершив розвиток античного розуміння «змішаного правління» Марк Цицерон, запропонувавши визначення держави як спільної справи (*res publica*) та намітивши розмежування держави та суспільства (державних справ та справ суспільних), чим фактично відмовився від полісного розуміння державності (в полісному розумінні держава та суспільство тотожні, адже *життя в полісі є політичним*, тобто державним).

Криза антропоцентричної античної рефлексії, що виникла як один з наслідків падіння Римської імперії, привела до появи нових формул політико-владного розмежування, переважно з етично-релігійних площин. Так, для Августина Аврелія підґрунтям легальності соціально-політичного порядку є демаркація сфер небесного та земного, наслідком чого є примат влади церкви над владою державною й необхідність дотримуватися небесної, а не світської етики. «Град Земний» повинен існувати як проекція «Граду Небесного», а держава має існувати в першу чергу як морально-культурне співтовариство, а лише потім як політичного співтовариство. Ідеї розподілу влади та відтворення примату церковної влади над світською знайшли своє відображення в ідеях Фоми Аквінського, який поставив питання про справедливість політичних форм з єдиноособовим правлінням, що не беруть до уваги інтереси різних груп населення.

Загальноєвропейський соціально-економічний підйом XII–XIII ст. привів до появи нових суспільних шарів та загострив питання контролю, координації та підзвітності європейських монархів. У першу чергу йдеться про вибудовування політичних стосунків між ними та різноманітними станово-представницькими асамблеями (до складу яких входили торгові гільдії, аристократичні клуби та різноманіт-

ні політичні корпорації), що в той час ще не набули функцій законодавчих інститутів, але існували як вищі представницькі органи. Ключовим рубежем цього процесу була поява в 1215 р. англійської Magna Carta Libertatum (Великої хартії вольностей), що виступила головним законом обмеження королівської влади та акцентувала на незалежному статусі і правах окремих верств населення. Спираючись на цю правову традицію, англійський філософ Уільям Оккам запропонував два типи володарювання: королівське (*principatus regalis*) та політичне (*principatus politicus*), а англійський правознавець Джон Фортеस्कью, в свою чергу, осмислював нову політико-владну структуру та обґрунтовував конституційно-монархічний лад, спираючись на ідею розмежування двох типів володарювання: власне королівської влади та політичної.

Додатковим стимулом до нового розуміння політико-правового підґрунтя державної влади став розвиток міської політичної культури внаслідок підняття ролі міських торгово-бюргерських елементів у муніципальному управлінні та державному управлінні (в першу чергу йдеться про середньовічні міста-республіки. Норвезький дослідник Стейн Роккан запропонував концепцію поясу міст від Нідерландів до Північної Італії, що переважно існували у республіканському форматі та не наслідували моделі абсолютистських європейських держав-імперій). У рамках осмислення цих перетворень італійський філософ Марселій Падуанський вперше обґрунтував ідею народного суверенітету та запропонував відокремити законодавчу владу від виконавчої. На думку М. Падуанського, народ-законодавець повинен віддати виконавчі функції влади «управляючій частині» (*pars principans*) – уряду на чолі із правителем, відповідальним перед народом-сувереном [1, с. 11–52].

Але слід зауважити, що ідеї конституціоналізму були представленими не лише в республіканських італійських містах, але й в суспільній думці Франції, адже теза про те, що Франція являє собою *змішану державу*, а государ підпорядкований законам, поширювалися вже в XV ст. Вперше найбільш системно ця концепція конституціоналізму була викладена в працях відомого політичного діяча архієпископа Туринського Клода де Сейселя. Він вважав, що влада королів у Франції історично була обмежена трьома установленнями – державними установами, релігією та законом. При цьому особливу роль він віддавав державним установам.

К. де Сейсель стверджував, що «третя узда», якою стримувалися французькі королі – це установи та звичаї королівства, які освячені багатьма віками і підтримані тривалим звичаєм. Саме наявність подібних установ, на його думку, й гарантує виникнення в суспільстві доброго порядку й гармонії, наявних у відносинах поміж всіма верствами [2, с. 287].

Подальший розвиток ідеї законодавчого обмеження королівської влади та розподілу владної компетенції був підтриманий подіями Британської громадянської війни 1642 р. та «Славної революції» 1688 р. й знайшов своє відображення в концептуальних рефлексіях англійського мислителя Джона Локка. Відповідно до його пропозицій, задля «збереження людини та суспільства від необґрунтованих зазіхань з боку державної влади...необхідно розділити публічно-владні повноваження держави поміж її різними структурними елементами, які повинні взаємообмежувати та урівноважувати одне – одного. Законодавча влада має бути переданою загальнонаціональному представницькому зібранню, а виконавча – королю або кабінету міністрів. При цьому законодавча влада повинна бути обмеженою дією встановлених парламентом законів, застосування яких залежало б не від неї, а від виконавчої влади» [1, с. 11–52].

Логічного оформлення в політичну доктрину філософська концепція розподілу влади набула у політично-правових рефлексіях французького філософа та громадського діяча Шарля Монтеск'є. Розвиваючи ідеї розподілу влади задля стримування державного свавілля та зловживання владою, Монтеск'є вперше виокремив три різновиди або гілки влади: законодавчу, виконавчу та судову й наголосив на важливості інституціонально-процедурної незалежності органів зазначених гілок влади. Особливе значення, на його думку, має відігравати принцип взаємодоповнення державно-політичної діяльності цих гілок. Задля контролю над експансією органів різних гілок влади в непритаманні їм громадсько-політичні сфери має існувати система «стримувань та противаг». На думку Монтеск'є, забезпечити наявність такої системи повинні: відповідальність посадовців перед представницьким органом, право вето, право розпуску парламенту, наявність термінів повноважень суддів та посадовців.

На думку німецького політичного філософа Карла Шмітта, «...вчення, спрямовані проти концентрації влади в руках абсолютного государя, краще за все можна зрозуміти з уяв-

лення що, починаючи з XVI ст., оволодіває різними галузями європейського мислення, а саме – із уявлення про баланс, тобто врівноваження протилежних один одному сил, які приводяться у рівновагу й тим самим викликають правильний порядок. Так, «розподіл влади» означає спробу збалансувати різного роду сили та тенденції всередині держави та відокремити государя як керівника виконавчої влади від інших видів влади, особливо від законодавчої та судової» [3, с. 252]. Фактично різноманіття концепцій «стримувань та противаг», що виникають у певній період, виступають альтернативними ідеями про неможливість побудови справедливого політичного устрою без balance.

Політико-правові ідеї вчення Шарля Монтеск'є про розподіл влади корінним чином вплинули на розвиток конституціоналізму в США, Франції та подальшу еволюцію західної республіканської політичної філософії й європейського ліберально-демократичного конституційного законодавства. Так, наприклад, англійський політичний філософ Джон Стюарт Мілль, перебуваючи під інтелектуально-ідейним впливом Ш. Монтеск'є, зазначав, що «основним політичним принципом, який за кожної форми правління повинен існувати, є необхідність центру спротиву переважаючому впливу; ...можливість дійсного обмеження влади більшості залежить від правильного *розподілу сил*» [4, с.255]. Під «розподілом сил» розуміється й розподіл політичної влади. Розробляючи здебільшого ідеї запобігання загрозам представницькому правлінню та не зосереджуючись на проблемі розподілу влади (фактично для Дж. Ст. Мілля ідея розподілу влади не є дискусійною), Мілль зосередив увагу на вибудовуванні системи політичної відповідальності та її внутрішніх елементах стримувань та противаг: умовах ефективного представницького правління, еволюції та розширенні виборчих прав, способах голосування, термінах парламентських та посадових повноважень, бікамеральності парламенту та інституціональній рівновазі виконавчої влади в представницькому правлінні та місцевих представницьких зібраннях, представницькому правлінні союзних держав (федерацій).

Становлення та розвиток державного устрою США відбувалися відповідно до практичного застосування та поодальшого розвитку теорії розподілу державної влади, що знайшло своє відображення в Конституції 1787 р. Для засновників американської держави було аксіомою те, що тиранія вини-

кає як наслідок консолідації всієї державної влади (законодавчої, виконавчої та судової) в одних руках. Відповідно, на думку Джеймса Медісона, єдиним ефективним засобом запобігання тиранії є застосування конституційного механізму розподілу влади, що в американських умовах здатен виконувати стабілізуючу функцію стримувань та противаг (checks and balances) [The Federalist papers]. У Конституції США закріплено інституційно-правове розмежування функцій поміж трьома гілками державної влади, уособлених парламентом – Конгресом, Верховним Судом та Президентом. Подібний інституціональний алгоритм розподілу державної влади не є еластичним, адже, з одного боку, застерігає можливість узурпації влади, але з іншого, – ускладнює можливість конституційних інновацій через те, що кожна з гілок влади потенційно здатна змінювати інституційно-політичний статус-кво розподілу владно-правових повноважень.

Саме ускладненість введення конституційних інновацій призводить до того, що описує американський дослідник Пітер Шейн, характеризуючи зміни в американській політиці як «нічне жахіття Медісона». Дослідник аналізує новітню історію США та застерігає від того, що федеральний уряд виходить з-під системи стримувань та противаг (фактично виконавча влада «переросла», а існуюча система check and balance не спрацьовує та не стримує виконавчу владу). П. Шейн зазначає, що потреби національної безпеки та автономія персональної президентської адміністрації призводять до певних інституційних патологій президентської гілки влади, особливо що стосується процесів вироблення та прийняття політичних рішень. «Атаки на систему стримувань та противаг поміж 1981 та 2009 рр. виявилися штурмом побудованої конституційної культури стримувань та противаг. Кожна гілка продемонструвала зростаючу неповагу до інших гілок влади та ескалацію інституціонального конфлікту поміж Президентом та Конгресом» [5, р.12–13].

Американський дослідник Том Кемпбелл, аналізуючи практичне застосування розподілу трьох гілок влади в рамках сучасного американського конституціоналізму, характеризує структурні особливості цього розподілу та інституціональну якість цих гілок. «У випадках, коли питання повертається убік конфлікту приватних інтересів, судова гілка влади являє собою найкращий захист для кожної сторони, яка буде повністю та справедливо почутою. Жодне законо-

давче слухання не здатне гарантувати процедурної чесності судової справи. Судова гілка має найсильнішу успадковану перевагу у відображенні та поширенні конституційних прав *особистостей* (маються на увазі індивіди в широкому сенсі слова, а не лише громадяни). Політичні гілки (законодавча та судова) перебувають значною мірою під тиском неврахування цих прав, принаймні у більшості випадків. Недоліком судової гілки влади є внесення потенційної довіри до прецедентів» [6, р. 19].

Законодавча гілка влади є найкращою гілкою у балансуванні інтересів та може давати професійний висновок щодо того, як можуть бути вирішені конфлікти щодо застосування різноманітних конституційних прав. Вона не є основною у вирішенні даного питання, але Суд повинен прислухатися та проявляти повагу до її точки зору. Законодавча гілка розвивається за тенденцію *nondeliberative*, тобто до зменшення консультативного або дорадчого обговорення.

Найбільшою перевагою, наслідуваною виконавчою гілкою, є її гнучкість. Виконавча гілка є єдиною, що здатна бути дипломатичною. Потенційним недоліком виконавчої гілки є те, що до певної міри не враховуються приватні права. Це фактично зводить нанівець намір законодавчої гілки спрямовувати примусові дії у окрему сферу. Виконавча гілка не має розбіжності поглядів та міноритарних фракцій. Перевагою є швидкість та сміливість у вирішенні питань, а недоліком є, – частота та небезпека помилок. Хоча ці недоліки можуть бути виправлені завдяки бажанню та здатності до змін, у разі коли немає необхідності шукати схвалення дії від будь-кого [6, с. 19–28].

Разом з тим, слід зауважити, що медісонівський алгоритм розподілу державної влади критикується не лише в американському випадку. Відомий дослідник Роджер Мастерманн дещо скептично висловлюється щодо дійсного існування розподілу влади й у Великій Британії. На його думку, внаслідок сучасного розуміння безальтернативності розподілу влади у Великій Британії – важливість розподілу влади є шаблоном інституціонального дизайну (який часто-густо конституційно декларується, але не підкріплюється системою формальних норм та неформальних політичних правил), що вимагає чіткого та беззаперечного розподілу виконавчої, судової та законодавчої установ. Та неможна також стверджувати, що розподіл влади у Конституції Великої

Британії – це виконання функцій управління окремими та специфічними гілками влади, організоване назавжди. Таке бачення буде цілком неприйнятним із базовою аксіомою конституціоналізму – доктриною парламентського суверенітету. Замість цього сучасна сутність розподілу влади має більш широке значення та є динамічним і швидким поясненням того, як судова гілка влади взаємодіє із виконавчою та законодавчою гілками. Розподіл влади у цьому сенсі меншою мірою є багатовимірним концептом, що виступає як описовий механізм та дає змогу нам пояснити розподіл поміж функціями управління, що включає інституціональне виокремлення судової гілки. Ця ідея має варіативний характер, оскільки дозволяє нам визначити ступінь, досягнувши якого судова гілка влади здатна виконувати конституційну роль елемента «стримувань та противаг» [7, с. 4].

Відомий британський дослідник Майкл Вайл, зазначаючи, що розподіл політико-владних функцій становить саму суть британської системи правління, разом з тим уточнює, що для більш адекватного розуміння цієї системи необхідно розглядати не лише формально-юридичні відносини, але й включити в сферу аналізу також партії та групи тиску, а окрім того, – звернути увагу на зміну режимів функціонування політичних інститутів [8, с. 385–420]. Відмічаючи важливість застосування теорії розподілу влади, Вайл наголошує на необхідності адаптуватися до нових тенденцій розвитку політичних систем сучасних держав. Критичний погляд на медісонівську модель ліберального конституціоналізму пропонує відомий канадський дослідник Крафорд Макферсон: система стримувань та противаг була до певної міри зруйнованою демократизацією права голосу, «..адже апеляція до масового електорату вимагала створення організованих національних партій, відповідно, підтримка з боку партійної машини є єдиним шляхом до обрання в парламент. Отже, основну владу отримали партійні лідери в парламенті, а Кабінет опосередковано отримав значні можливості для контролю над парламентом [9, с.104–105].

Особливої складності проблема розподілу та взаємодії гілок державної влади набуває у країнах, що перебувають на шляху демократичної трансформації. Для цих країн є характерною розбалансованість взаємовідносин між базовими політичними інститутами, внаслідок чого політична система не функціонує автоматично, а ефективне державне управління

можливе переважно в «ручному режимі» за допомогою широко розгалужених патрон-клієнтелістських мереж. Однією з причин такого стану є некритичне запозичення готових західних інституціональних форм, що об'єктивно нездатні ефективно працювати в «незахідних» політичних системах. У цьому ракурсі можна говорити й про неефективну систему стримувань та противаг у вигляді моделі розподілу влади Монтеск'є – Медісона, що не забезпечує взаємного політичного контролю виконавчої, законодавчої та судової гілок державної влади, інституціональною владою основних агентів політичної модернізації. Сучасний рівень аналізу організацій дозволяє стверджувати, що розподіл влади сам по собі не є достатнім захистом від свавілля [10, с. 169–170]. Просте інституційне запозичення класичної моделі розподілу влади є сильним спрощенням ліберально-демократичного алгоритму розподілу влади, адже медісонівська доктринальна модель «трьох гілок влади» виконує специфічну функцію диференціації правового та протиправного застосування влади поміж специфічного набору традиційних соціально-політичних інститутів. Модель повинна санкціонувати перше та блокувати друге.

Авторитетний політолог Семюель Гантінгтон зазначав, що «головним для ефективного політичного розвитку є не форма правління (з її інституційними моделями), а рівень управління, адже й тоталітарні держави, й ліберальні країни Заходу належать до країн з політичними системами високої ефективності» [11, с. 21]. Розвиток політичної системи залежить від природи її політичних інститутів. Останні, в свою чергу, або сприяють розширенню обсягу державної влади, або адаптують виробництво державної влади до процесу включення нових соціальних груп в політичну систему. По мірі зростання різноманіття суспільних сил ускладнюються та підсилюються політичні інститути, що, в свою чергу, вимагає нових алгоритмів розподілу державної влади, тобто некласичної правової диференціації її політичних інститутів.

Британський дослідник Франк Віберт наголошує на виникненні явища «нового розподілу влади», маючи на увазі зростання політико-режимного впливу на політичний процес «неелекторальних» владних установ, політико-партійних субститутів, що часто-густо викликають ерозію партиісипаторної демократії. Окремим випадком розглядається новий розподіл влади в Європейському Союзі. «Демократичні сус-

пільства потребують варіації форм влади та нового розподілу представницької влади задля побудови більш ефективного демократичного алгоритму процесу вироблення та прийняття політичних рішень» [12, с. 12]. Новий розподіл державної влади викликаний як появою нових класів виконавчих організацій (що пов'язано з ускладненням структури виконавчої влади задля виконання головних адміністративних та менеджеральних функцій), так і фундаментальними змінами в сучасних політичних системах.

1. Фисун А.А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации / А.А. Фисун [Монография]. – Харьков: Константа, 2006. – 352 с.

2. Эльфонд И.Я. Эволюция идей конституционализма во Франции XVI в. / И.Я. Эльфонд // Искусство власти. [Сборник в честь профессора Н.А. Хачатурян]. – СПб.: Наука, 2007. – С. 286–301.

3. Шмитт К. Абсолютизм / Карл Шмитт // Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – 2010. – №7. – С. 250 – 255.

4. Милль Дж. Ст. Рассуждения о представительном правлении / Джон Стюарт Милль ; [пер. с англ.] – Челябинск : Социум, 2006. – 384 с.

5. Shane P.M. Madison's nightmare : how executive power threatens American democracy / P.M. Shane. –The University of Chicago Press, 2009. – 259 p.

6. Campbell T. Separation of Powers in Practice / Tom Campbell. – Stanford University Press, 2004. – 249 p.

7. Masterman R. The Separation of Powers in the Contemporary Constitution / Roger Masterman – Cambridge University Press, 2011. – 297 p.

8. Vile M.J.C. Constitutionalism and the separation of Powers / M.J.C. Vile. –Liberty Fund Indianapolis, 1998. – 468 p.

9. Макферсон К.Б. Жизнь и времена либеральной демократии / К.Б. Макферсон ; [пер с англ.]. – М. : Изд. Дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. – 176 с.

10. Луман Н. Власть / Никлас Луман ; [пер. с нем.]. – М. : Практис, 2001. – 256 с.

11. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / Сэмюэль Хантингтон – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.

12. Vibert F. The Rise of the unelected. Democracy and the new separation of powers / Frank Vibert – Cambridge University Press, 2007. – 211 p.

13. Hamilton A. The Federalist papers / Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay ; [edited by and with an Introduction by Michael A. Genovese]. – Palgrave Macmillan. – 2010. – 313 p.