

О. Прішкіна,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

РОЗПОДІЛ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ПРИНЦИП ЗАСАД КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

Динаміка соціально-економічних і політичних процесів у нашій країні безпосередньо пов'язана з питаннями організації та функціонування органів державної влади, інших політичних інститутів суспільства. Від ефективності реалізації зазначеними суб'єктами їхніх функцій залежить вирішення кардинальних проблем державного будівництва, формування структур громадянського суспільства. Саме тому проблема державної влади, як і публічної влади в цілому, виступає як одна з найважливіших та найбільш перспективних для науки конституційного права. Для становлення в

Україні громадянського суспільства та правової державності на сучасному етапі політико-правового розвитку держави та подальшої динамізації конституційного процесу вирішення даної проблеми має домінантне значення.

Звідси випливає завдання визначитися з феноменом влади, знайти шляхи ефективного використання потенціалу владних структур для пересування суспільства шляхом демократії. Слід зазначити, що в юридичній та політологічній літературі відсутнє єдине дефінітивне визначення поняття влади. У політологічному аспекті влада розглядається як центральне, організаційне та регулятивно-контрольне начало, інституційна основа політики, як одна з найважливіших та найбільш давніх проблем політичного знання, як засіб здійснення політики, як ідеальні, вольові або емоційні відносини [1].

В одній із перших енциклопедій держави і права влада визначається як «будь-яке ставлення пануючого до підлеглого» [2].

У сучасній науці, попри все розмаїття думок, поглядів, багатьом представникам різних уявлень на владу притаманна її характеристика як «авторитета, який має можливість змусити коритися, підпорядковувати своїй волі інших людей» [3].

Деякі автори визначають владу як спроможність підкоряти поведінку та діяльність людей волі суспільства, групи людей або окремої людини [4].

На нашу думку, влада - це соціальне явище, об'єктивно необхідний регулятор суспільних відносин, що характеризується здатністю та реальною можливістю соціального суб'єкта здійснювати свою волю, використовуючи для цього соціальні засоби.

Треба зазначити, що дослідженню проблем влади, державної влади в Україні приділяється значна увага, але багато теоретичних та практичних проблем залишаються ще малодослідженими й у своїй основі зовсім невирішеними.

Що ж становить собою державна влада? Слід зауважити, що в нормативному аспекті безпосереднього її визначення чинна Конституція не містить, але разом із тим положення Конституції щодо державної влади в цілому та окремих її видів відбивають певні риси цього явища і дають змогу дати принаймні найбільш загальне визначення

цього поняття. Виходячи з положень Конституції (ст.ст. 6, 19, 38, 75, 92, 102, 113, 124, 147 та ін.) про те, що державна влада за своєю природою та своїм характером є політичною владою, що вона поділяється на певні гілки влади, здійснюється державою,

її органами та посадовими особами, можна дати таке визначення цього поняття.

Державна влада - це здійснення політичної влади в Україні державою, її органами і посадовими особами в межах і порядку, передбачених Конституцією і законами України.

Необхідно зазначити, що проблема демократизації державної влади нагально постала у XVIII столітті як реакція на абсолютистські форми правління, хоча основи принципу відомі були давно [5]. Вони знайшли своє застосування на практиці в державному механізмі Великої Британії наприкінці XVII століття, і це дало змогу теоретично обґрунтувати принцип розподілу влади Дж. Локком [6] та Ш. Монтеск'є. Сам принцип розподілу влади не знайшов детального вираження в Конституції США, проте реально він втілювався в системі «стримувань і противаг», що була покликана забезпечувати стабільність державно-правових інститутів та безперервність функціонування державної влади.

Разом із тим слід зауважити, що зачатки теорії розподілу влади ми можемо віднайти ще в працях стародавніх авторів: Аристотеля (384-322 рр. до н.е.), Епікура (341-270 рр. н. е.), Полібія (201-120 рр. н. е.), оскільки вчення про розподіл державної влади є таким самим давнім, як і сама держава й право. Однак її справжніми авторами, безумовно, є два великих мислителі - Джон Локк (1632-1704) та Шарль Луї Монтеск'є (1689-1755) [7].

Водночас необхідно зазначити, що сам термін «розподіл влад» тісно пов'язаний із термінами «єдність державної влади», «об'єднання влад». Це зумовлено, насамперед, тим, що державна влада за своєю суттю є єдиною і об'єктивно не може бути поділеною, оскільки вона має єдине джерело - народ. Але

зорганізуватись та функціонувати державна влада може по-різному.

Принцип поєднання законодавчої, виконавчої, судової гілок влади на практиці виявився досить життєвим, бо таке єднання має низку безперечних переваг: забезпечує оперативне вирішення всіх питань; не веде до конфронтації та боротьби між органами влади за пріоритет владних повноважень; включає можливість перекладати відповідальність та вину за помилки на інші владні структури [8].

До речі, саме цей принцип підтримував Г.В.Ф. Гегель, який передбачав, що «державна влада повинна бути зосереджена в одному центрі, який приймає необхідні рішення і як уряд стежить за проведенням їх в життя» [9].

Єдність державної влади в її теоретико-правовому та прагматичному аспектах була відома ще задовго до виникнення теорії розподілу влади, зокрема, ще в пам'ятках давніх східних деспотій проголошувалася виключна та єдина влада монарха, а відповідні закони, інші нормативно-правові акти виключали будь-який розподіл влади. Теоретичне обґрунтування феномена необхідності єдності державної влади розпочалося ще задовго до ідей Д. Локка і Ш.-Л. Монтеск'є про розподіл влади та мало індивідуалістичний характер. Йшлося, перш за все, про обґрунтування належності всієї повноти влади монарху, вождю, президенту та ін. Слід відзначити, що в деяких країнах Азії та Африки до недавнього часу були довічні президенти, в деяких пост-соціалістичних країнах замість виборів президента використовувалось продовження терміну його повноважень шляхом референдуму виборців за єдиного кандидата [10].

Необхідно наголосити, що вперше принцип розподілу влад на нормативному рівні в нашій державі був закріплений у третьому розділі «Державна влада» Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року

1111, і тільки потім він дістав своє втілення і конституційно-правове закріплення в Конституції України.

Дійсно, принцип розподілу державної влади є однією з основних ознак і одночасно конститууючих та інституціональних умов становлення і розвитку системи демократичного врядування. Закріплений ще в Декларації прав людини і громадянина 1789 року (ст. 16) [12], він, трансформуючись, дійшов до нашого часу і дістав своє безпосереднє втілення практично у всіх конституціях як розвинених демократичних держав, так і тих, які лише недавно стали на шлях демократичного державотворення. Як приклади достатньо навести ст. 114 Конституції Португальської Республіки, ст. 26 Конституції Греції, ст.ст. 33-41 Конституції Бельгії, параграфи 4-8 гл. 1 Конституції Швеції тощо. Що ж стосується країн демократичного транзиту, то принцип розподілу державної влади закріплено практично у всіх конституціях постсоціалістичних країн (Україна, Росія, Молдова, Чехія, Болгарія, Угорщина та ін.).

Разом із тим принцип розподілу влади, закріплений у ст. 6 Конституції України, означає: по-перше, розподіл функцій між державними органами відповідно до вимог наукової організації праці; по-друге, закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень;

по-третє, наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенням іншого органу, контролюючи цим певною мірою його дії [13].

Однак слід вказати, що розподіл єдиної державної влади лише за «трьома владами» є неповним, оскільки важливе місце в механізмі реалізації державної влади та апараті держави займають контрольно-наглядові органи (прокуратура, державні інспекції, органи національної безпеки тощо), а також такий інститут, як глава держави, Президент. Тому поряд із трьома основними гілками влади представники конституційно-правової доктрини виділяють принаймні ще одну специфічну гілку влади (В.С. Чиркін, В.Я. Тацій, Ю.М. Грошовий) - контрольно-наглядову, до системи якої вони відносять такі

державні органи, як прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата тощо. Натомість у контексті формування та взаємодії виконавчої та законодавчої влади, а також формування судової влади варто звернути увагу на те, що в цілому ряді сучасних держав - насамперед, це пострадянські країни, що утворилися на просторі колишнього СРСР, - одночасно діє фактично окрема гілка державної влади, яка може бути визначена як президентська.

Так, скажімо, в Україні, відповідно до чинної Конституції 1996 року Президент формально не належить до виконавчої гілки влади. Однак, зважаючи на його конституційні повноваження, його фактичний вплив на сферу управління державними справами може бути визначено як вирішальний.

Загальновідомо, що системний аналіз кількості та характеру повноважень Президента України чи Президента Росії, порівняно з повноваженнями Президента США, показує, що вони є не такими вже й широкими, але на практиці проблема полягає не стільки в обсязі повноважень, скільки в інституційних процесах, пов'язаних із фактичним створенням нової гілки державної влади, що врешті-решт вимагає докорінної перебудови всієї системи стримувань і противаг при поділі державної влади. До речі, про ті суперечності, які виникатимуть в Україні у відносинах законодавчої і виконавчої влади щодо конституційної невизначеності інституту президента, неодноразово попереджали деякі вчені ще під час роботи над проектом Конституції, безпосередньо після її прийняття та в період і після конституційної реформи 2004 року.

Дійсно, функціонування державної влади в режимі консенсусу - це той ідеальний стан речей, до якого прагне політична практика всього світу. Демократична Україна теж не стала в цьому питанні винятком, а тому від самого

моменту проголошення незалежності йдеться про ефективну організацію влади.

Безперечно, проблемі владних взаємовідносин в українській науці приділяється велика увага. Значний внесок в опрацювання принципу поділу влади зробили такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, В.В. Копейчиков, Л.Т. Кривенко, М.П. Орзіх, В.Ф. Пого-рілко, Н.С. Прозорова, Н.Р. Нижник, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шем-шученко, Л.П. Юзьков. Разом із тим сьогоднішня політична ситуація в державі потребує нових глибоких досліджень механізму відносин між гілками влади.

Особливо гостро це питання постало після офіційного проголошення Президентом України курсу реформування державного устрою на парламентсько-президентську республіку. Зрозуміло, що такі перетворення

не могли обійтися без внесення змін до Конституції. Президент України Петро Порошенко 1 липня 2015 року вніс на розгляд Верховної Ради України законопроект № 2217а «Про внесення змін в Конституцію України (про децентралізацію влади)». Згідно із цим законопроектом, владу на місцях планують передати від вертикалі державних адміністрацій виконкомам районних та обласних рад. Уводиться нова посада префекта: він буде представляти центральну владу в регіоні та назначатися президентом після подачі кандидатури Кабінетом Міністрів України.

Префект буде мати контрольні функції та можливість призупинити рішення місцевих рад, якщо те не буде відповідати Конституції, а самим низовим рівнем самоврядування стануть об'єднані громади, які одержать значну фінансову та ресурсну незалежність.

Згідно з новими положеннями, Президент одержить повноваження розпускати місцеві ради, якщо дії та рішення останніх будуть посягати на цілісність України.

Як слушно вважає відомий вчений-конституціоналіст М.П. Орзіх, змістовна характеристика політико-правової системи конституціоналізму актуалізується у зв'язку з політичною

реформою та її конституційним забезпеченням, пошуком конституційних шляхів проведення реформи [14]. При цьому конституційна реформа традиційно вважається як конституційний процес, який завершується прийняттям Конституції. Прийняття Основного закону України, зазначається в літературі, означає, що «завершився... складний конституційний процес» [15]. «Поява Конституції завершує конституційний процес...»! [16].

Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та є необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела - народу [17].

Західні політологи та юристи розробили алгоритм функціонування принципу поділу влад, який був спрямований на уникнення від прояву кризових проявів. Так, наприклад, А. Шлезінгер вважав, що урівноваження та збалансування різних гілок влади за допомогою системи стримувань і противаг плюс вплив на цю систему органу конституційної юстиції шляхом здійснення конституційного контролю і тлумачення Конституції - ось те, що примушує працювати «уряд», у даному разі державний механізм, який засновано на розподілі влад, коли єдина за своєю суттю державна влада повинна розділятися для того, щоб державний механізм міг працювати ефективно, але при цьому сприйматися як єдине ціле [18].

З цього приводу і науковці, і державні діячі, причому різного політичного спрямування, дійшли висновку про необхідність зміни та вдосконалення форми державного устрою. Академік Ю. Шемшученко тісно пов'язує проблеми законодавства з проблемою взаємодії гілок влади, зазначаючи, що «саме парламент повинен відігравати ще більшу роль у суспільстві, формувати уряд і нести спільну відповідаль-

ність разом із центральними органами виконавчої влади за всі зміни в нашій державі» [19].

Для посттоталітарних, постсоціалістичних держав актуальним є запровадження в державно-правову практику не тільки принципу розподілу влади, але й тісного взаємозв'язку та взаємодії між її гілками, оскільки конфронтаційний стиль взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками влади - це зовсім не краще тло для затвердження та реалізації народовладдя, реального забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а самі конфлікти між владними структурами тільки призводять до конфронтації в суспільстві. Звідси випливає, що необхідність взаємодії різних гілок влади є об'єктивною потребою, такому стану речей повинне сприяти ефективне конституційно-правове регулювання. Саме цим шляхом пішов законодавець у питанні нормативно-правової регламентації взаємовідносин владних структур у деяких державах - республіках колишнього СРСР.

Так, наприклад, у ст. 6 Конституції Республіки Молдова закріплено, що «в Республіці Молдова законодавча, виконавча, судова влада розділені та взаємодіють при здійсненні своїх прерогатив відповідно до положень Конституції» [20]. Однак у Конституції України 1996 року закріплено лише принцип розподілу влади, а принцип тісної взаємодії гілок влади, на жаль, не знайшов свого втілення в Основному Законі [21].

Слід зазначити, що аналогічне становище існує в конституціях деяких зарубіжних держав. Так, наприклад, у ст. III Основного Закону Португалії 1976 року вказується, що він визначає розділ влад та взаємозв'язок органів державної влади [22]. У конституційних актах інших держав наявність цього принципу лише передбачається. Наприклад, ст. 26 Конституції Греції 1975 року закріплює існування трьох гілок влади та вказує на їхні функції [23]. У такий самий спосіб здійснено закріплення цього принципу в Конституції США 1787 року, Італії 1947

року тощо.

У зазначеному аспекті вважаємо за доцільне закріпити в Конституції України принцип взаємодії різних гілок державної влади як один із принципів основ конституційного ладу України. Аргументацією такої пропозиції може служити положення про те, що єдність державної влади, її гілок, як єдність принципових цілей та напрямів у діяльності державних органів, у своєму потенціалі може мати позитивне значення, бо дає змогу концентрувати зусилля державного апарату на вирішенні всіх проблем, які постають перед суспільством. «На відміну від цього, єдність влади, як зосередження всієї повноти державної влади в руках будь-якого органу або певного виду органів, у принципі не є плідотною ідеєю», оскільки вона породжує безконтрольність у діяльності державних органів [24], але в надзвичайних умовах суспільного розвитку (особлива гостра системно-структурна криза, анархія, розпад державності, іноземне військове втручання тощо) єдність державної влади, як і авторитаризм у цілому, можуть сприяти покращенню керування суспільством, стабілізації становища, подолання анархії та хаосу. Але така ситуація може бути тільки на певний період і в принципі має набагато більше спільного з марксистською концепцією єдності влади, яка передбачає постійну єдність влади, певний вид державних органів [25].

Саме тому розподіл державної влади не відміняє необхідності взаємодії гілок влади, єдності державної політики по принципових питаннях, єдності дій усіх гілок влади в руслі основних завдань і цілей держави, а вірне розуміння цих двох концепцій свідчить про те, що вони не протистоять одна одній, а є взаємодіючими [26].

Резюмуючи, можна дійти висновку про те, що як доктринальне вчення, як теорія ідея розподілу влади не тільки є одним із перших за часів появи (одним

РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

із найдавніших) елементів сучасного конституціоналізму, що фактично проводить спеціалізацію в межах єдиної державної влади, а й виступає як фундаментальний принцип конституційного права взагалі.

Принцип розподілу єдиної державної влади є одним із конституційних принципів правової держави, основ конституційного ладу України та ефективно може діяти та бути реалізованим лише в синергійному взаємозв'язку та взаємодії з різними гілками влади, найважливішими з яких виступають принципи законності, взаємної відповідальності держави та особи, реальності прав особистості тощо.

Вважаємо за потрібне розробити та прийняти Закон України «Про державну владу», оскільки невизначеність не лише повноважень окремих органів у системі розподілу влади, але й самої системи таких органів призводить не тільки до збільшення конфліктних ситуацій у процесі діяльності органів державної влади, що постійно відвертатиме увагу від вирішення нагальних соціально-економічних проблем, що стоять перед Україною.

Отже, закріплення державної влади, підвищення її авторитету, створення умов для ефективності функціонування владних структур, їхньої діяльності в режимі консенсусу, а не конфронтації, синергії, а не антагонізму матимуть величезне значення для суспільства, його прогресу та розквіту.

Ключові слова: Конституція України, конституційний лад, конституціоналізм, державна влада, принцип розподілу державної влади, конституційна реформа.

У статті аналізуються основні підходи до визначення поняття, змісту та сутності розподілу єдиної державної влади як принципу засад конституційного ладу України. Досліджуються проблеми розвитку науки конституційного права, а також необхідність проведення в Україні конституційної реформи.

В статті аналізуються основні підходи к определению понятия,

содержания и сущности разделения единой государственной власти как принципа основ конституционного строя Украины. Исследуются проблемы развития науки конституционного права, а также необходимость проведения в Украине конституционной реформы.

In this article the main approaches to the definition, content and merits of division of the unique state authority as the principle of the constitutional status of Ukraine are analyzed. Also the issues of the development of constitutional law science are examined, as well as the necessity of the constitutional reform in Ukraine.

Література

1. Политология : энцикл. словарь / под ред. А.И. Аверьянова. - М. : Москов. коммерческий ун-т, 1993. - С. 40, 41.
2. Энциклопедия государства и права / под ред. П.Н. Стучки. - М., 1925. - Т. 1. - С. 441.
3. Матузов Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Мальков. - М. : Юрист, 1997. - С. 43.
4. Теория государства и права. — М. : Госполитиздат, 1949. - С. 94.
5. Цветков В.В. Держава - Управління - Бюрократія в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. - К. : ІДП ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. - 248 с.
6. Локк Д. Избранные философские произведения. В 2 т. / Д. Локк. - М. : Наука, 1960. - Т. 2. - С. 6.
7. Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера : учеб. пособие / П. Баренбойм. - М. : Белые Альвы, 1996. - С. 3.
8. Теория государства и права / под ред. В.В. Лазарева. - М. : Новый юрист. 1997. - С. 139.
9. Гегель Г. Политические произведения / Г. Гегель. - М. : Наука, 1978. - С. 82.
10. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного права / В.Е. Чиркин. - М. : Артикул, 1997. - С. 87-88.
11. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Ві-

домості Верховної Ради України. - 1990. - № 30. - Ст. 429.

12. Декларация прав человека и гражданина 1789 года : история в док. - М. : Наука, 1993. - С 34.

13. Касинюк Л.А. Основы конституційного права України / Л.А. Касинюк. - Х. : Одисей, 1997. - С. 14.

14. Орзих М.П. Конституційна реформа в Україні: пошук шляхів / / Юридический вестник. - 2000. - № 3: Орзих М.П., Крусян А.Р. Сучасний конституціоналізм в Україні. Вступ до українського конституційного права : Монографія. - К.: Алерта, 2006. - С 211.

15. Опришко В. Конституція - фундаментальна основа подальшого розвитку законодавства і правової системи України / / Право України. — 1996. - № 9.

16. Mackow J. Parlamentarische Demokratie und Auloritarismus. Enfolge und Misserfolge derpostkommunistischen Verfassunggebung. - Hamburg. 1998. - № 9.

17. Прієшкіна О.В. Конституційний лад України та його роль у встановленні та розвитку місцевого самоврядування : дис.... д-ра. юрид. наук / О.В. Прієшкіна. - К., 2009.

18. Schlesinger, A. Theimperialpresidency / A. Schlesinger. - N.Y., 1974. - P. 9.

19. Юридичні підвалини парламентаризму в Україні / / Юрид. вісник України. - 2001. - 1-7 берез.

20. Новые конституции стран СНГ и Балтии : со. док. / под ред. проф.

Н.А. Михалевой. - М. : Манускрипт. 1997. - С. 310.

21. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. ~ 1996. - № 30. - Ст. 141.

22. Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европы. В 3 т. - М. : Норма, 2001. - Т. 2. - С 781.

23 Конституция Греческой Республики // Конституции государств Европы: в 3 т. - М. : Норма, 2001. - Т. 1. — С. 656.

24. Веніславський Ф. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України / Ф Веніславський / / Право України. - 1998. - № 1. - С. 35.

25. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственвования / В.Е. Чиркин. — М. : Артикул, 1997. - С. 93.

26. Там само. - С 93-94.