ISSN 1995-6134

УДК 342.9(477)
П.А. ТРАЧУК, канд. юрид. наук, Закарпатський державний університет

ПРИНЦИП ПОДІЛУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТРАДИЦІЇ ПРАВА

Ключові слова: *принцип поділу влади, правова держава, громадянське суспільство, функції влади, державний механізм, процес формування, функціонування*

Надзвичайно важливою керівною ідеєю правової держави є принцип поділу публічної влади. Цей принцип – модель побудови державного апарату, відповідно до якої влада в державі має бути поділена між законодавчими, виконавчими і судовими органами, при цьому кожна з гілок влади відносно інших – самостійна і незалежна, що виключає можливість узурпації всієї влади в державі якоюсь особою чи окремим органом.

Дана проблема є актуальною і предметом досліджень ряду науковців. Серед науковців, які досліджували окремі аспекти даної проблеми, доцільно відмітити праці В. Авер'янова, А. Колодія [1], В. Копейчикова, М. Орзіха, В. Погорілка [2, 3], Ю. Тодики [4] та ін. Автор статті ставить перед собою за мету проаналізувати саму ідею поділу публічної влади, механізм формування управлінського апарату та здійснення державної влади, вплив принципу поділу влади на формування місцевої публічної влади.

Вперше конституційне закріплення принцип поділу влади одержав у Конституції США 1787 р., у якій від імені усього американського народу були поділені повноваження органів держави – конгресу, президента і підзвітних йому міністерств, судів. При з'ясуванні окремих аспектів цього принципу слід пам'ятати, що в наш час вони одержали ряд доповнень.

Так, у конституціях деяких країн додатково виокремлюють виборчу та інші види влади. Зокрема, у Конституції Алжиру 1976 р. зафіксовані політична влада керуючої партії, законодавча – парламенту, виконавча – президенту і уряду, судова, контрольна, установча, тобто така, яка спрямована на розробку і внесення змін у конституцію.

Інколи цей принцип розглядають з більш широких позицій і тоді говорять про поділ влади між державою і громадянським суспільством, тобто диференціюють владу на політичну, економічну, ідеологічну, масових рухів тощо. За цим принципом можна поділяти державну владу на загальнодержавну та владу її федеративних або автономних одиниць; на владу центральну і муніципальну [2, с.172–175].

Необхідно також одразу зазначити, що теорія правової держави і практичне її втілення в державному будівництві України вносять свої зміни у принципі поділу влади. Адже у демократичній правовій державі влада належить народу, який є її єдиним джерелом і носієм, суверенітет влади народу – це основа суверенітету державної влади. Звідси, говорити про поділ влади народу чи поділ державної влади не зовсім вірно, оскільки остання є державною формою виявлення влади народу. Більш доцільною буде розмова про поділ не державної влади, а сфер повноважень і праці між різними суб'єктами, які своєю діяльністю реалізують задачі та інші функції держави.

Отже, у демократичній правовій державі влада здійснюється за допомогою спеціально створених органів, що функціонують за окремими напрямками роботи. За останніми і виокремлюють законодавчу, виконавчу, судову гілки влади. Таке становище існує для того, щоб попередити зловживання владою і можливість виникнення абсолютної влади, не обмеженої правом. Поділ влади є не тільки засобом попередження виникнення авторитарної влади, а й відправним джерелом структури державного апарату і найбільш раціональною основою організації системи державних органів, що дає можливість взаємного контролю за її складовими одиницями через відповідну систему стримувань і противаг.

ISSN 1995-6134

Тобто, принцип поділу влад треба розглядати у двох аспектах: 1) як найбільш раціональний спосіб поділу сфер праці у структурованій системі єдиних державних органів; 2) як умову попередження узурпації всієї повноти влади будь-якої із її гілок, державним органом, громадськими організаціями, окремою особою.

Відносна первинність законодавчої щодо інших гілок влади зовсім не повинна мати абсолютний характер. Адже, з одного боку, вона перебуває у системі єдиної державної влади, поряд із виконавчою і судовою, а з іншого – сама обмежена принципом поділу влад, Конституцією, правами людини. Законодавча влада, як і інші, діє в обмеженій сфері, тобто, не приймає рішень з тих питань, які належать до компетенції виконавчої і судової гілок влади, або тих, які вирішуються шляхом референдуму, або тих, що обмежують права людини.

Взагалі, ідея поділу державної влади на відносно самостійні її гілки може розглядатися у широкому і вузькому розумінні. В першому випадку вона означає певний конституційно-правовий принцип, відповідно до якого механізм (структура і процес) державної влади або державного управління як форми реалізації влади, має формуватися на засадах поділу на законодавчу, виконавчу, судову гілки, незалежності суду і підсудності глави держави. У вузькому розумінні ідея поділу влад найчастіше розглядається у юридичній літературі з позицій поділу та структурно-функціонального розмежування повсякденної діяльності органів законодавчої та виконавчої гілок влади. Саме цей підхід часто ґрунтувався в радянському державознавстві на судженні К. Маркса і Ф. Енгельса про «прозаїчний» характер поділу влад як простий поділ управлінських функцій, операцій управлінської праці, повноважень [4, с.50].

Таким чином, ідея поділу влад, що широко обґрунтовується політико-правовою доктриною, в сучасній практиці державотворення та державного управління знаходить свій вираз або у форму конституційного принципу (що є підґрунтям організації влади будь-якої демократичної держави і політичною гарантією виключення можливості встановлення авторитарного чи тоталітарного політичного режиму в країні), або у формі організаційно-технічного принципу упорядкування управлінської праці. Щодо останнього, то він спрямований на те, щоб досягти раціональності та ефективності в державному управлінні, запобігати однобічним й помилковим рішенням суспільних і державних проблем.

Розглядаючи зміст класичного принципу поділу влад, серед його складових можна виокремити такі основні ідеї, що можуть бути використані в Україні: закони, що поряд з конституцією мають вищу юридичну силу, повинні ухвалюватися Верховною Радою України – єдиним органом законодавчої влади; виконавча влада, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України, має виконувати закони України, у відповідності до законів і реальних потреб виконавчої діяльності займатися підзаконною нормотворчою діяльністю, бути відповідальною перед Президентом України та підконтрольною і підзвітною Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 86 Конституції України, між законодавчою та виконавчою гілками влади має забезпечуватися баланс повноважень, що виключає перенесення центру прийняття усіх рішень, а тим більше усієї повноти влади на одну з них; судова гілка влади є незалежною і в межах своєї компетенції судові органи діють самостійно [5, с.41–46]. Делегування законодавчих і судових функцій і відповідальності, а також притягнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається; жодна з трьох гілок влади не повинна втручатися в компетенцію іншої гілки, а тим більше зливатися з нею; суперечки щодо компетенції окремих гілок влади повинні розв’язуватися тільки конституційним шляхом, через правову процедуру і, головним чином, Конституційним Судом України як єдиним органом конституційної юрисдикції України.

У цілому, доктрина поділу влади, що теоретично обґрунтувала необхідність організа-

ISSN 1995-6134

ції і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову була спрямована, насамперед, на забезпечення політичної свободи в суспільстві, зокрема, прав і свобод людини. Головне, що випливає з доктрини і може бути використане в наші дні в процесі організації державної влади в Україні, це думка, відповідно до якої погано організована і неефективно здійснювана державна влада не менш небезпечна для політичної свободи в суспільстві, ніж безвладдя або двовладдя.

«Органи законодавчої, виконавчої, судової влади, – сформульовано у ст.6 Конституції України, – здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [5, с.7]. Акцент на поділі влад в процесі формування державного механізму і здійснення державної влади, зокрема здійснення функцій державного управління в широкому розумінні слова мав за мету, насамперед, обмеження можливості в процесі подальшого політичного руху суспільства, концентрації та монополізації державної влади, а отже, зловживання владою з боку окремого державного інституту, тобто, встановлення авторитарного правління в країні.

Впровадження принципу поділу влад в конституційній практиці України було доповнено певною системою стримувань і противаг, яка як і зазначений принцип, були новелами в сучасному державотворенні в Україні. За умови відсутності механізму стримувань і противаг або його порушення поділ влад перетворюється не просто в пусту декларацію, а стає перешкодою на шляху забезпечення ефективності реалізації державної влади, державного управління, утвердження і захисту політичної свободи в суспільстві, прав людини і громадянина.

Отже, цілеспрямованість доктрини поділу влад на обґрунтування засад ефективності здійснення функцій державної влади сприяла тому, що вона стала однією з головних підвалин демократичної конституційно-правової теорії, а сформульовані в межах цієї доктрини принципи знайшли своє відображення й закріплення в конституційному устрої майже всіх держав світу. Проте, це не означає, що принцип поділу влад обов'язково закріплявся в тексті основного закону країни і до того ж мав завжди вигляд ідеального поділу. На думку А. Колодія, ідеального, істинного поділу влад, типового для усіх структур організації державної влади, немає і бути не може, як немає і не може бути ідеальної структури і юридичного оформлення на конституційному рівні. В сучасній конституційній практиці вважається важливим, щоб даний принцип знаходив своє відображення в реальній конструкції механізму здійснення державної влади, ефективність якого обумовлюється як безпосереднім процесом формування, так і функціонування [1, с.16–19].

Визнавати принцип поділу влад сутнісно важливим основоположним для вирішення конкретних питань побудови і функціонування сучасної правової держави, – зовсім не означає, що демократичні країни автоматично повторюють сам спосіб поділу окремих гілок влади не враховуючи своєї соціальної та національної специфіки та особливостей.

Ідея поділу влад містить в собі ідеї необхідності поєднання «верху» і «низу» влади, відокремлення законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, поєднання централізованого і самоорганізуючого начал в управлінні, взаємозв'язку та взаємодії загальних, особливих і приватних інтересів у суспільстві. А це свідчить про те, що питання реформування виконавчої гілки влади та вдосконалення системи місцевої публічної влади, адміністративно-правове забезпечення її діяльності безпосередньо пов'язане з внесенням змін до чинної Конституції України. Всі попередні сподівання щодо спроможності держапарату до само реформування виявилися марними. Численні спроби оптимізувати структуру та функції як центральних органів виконавчої влади, так і на місцях, завершувались однаково: зміно назв бюрократичних структур і зростання кількості службовців. При цьому спостерігається збереження чи навіть розширення їхніх функцій. Тому реформу-

ISSN 1995-6134

вання системи виконавчої влади можливе тільки як елемент загальної модернізації політичної системи України. І першими кроками на цьому шляху має стати конституційна та адміністративна реформи.

Однак, політична реформа не має розглядатися як простий набір механічних дій. Це не самоціль, а базовий елемент процесу демократизації української влади, крок до політичного консенсусу. Його успішність безпосередньо залежить від того, чи стане реформа політичної системи вибором всього українського народу, чи залишиться на службі окремих корпоративних груп. Консолідуючий потенціал реформ може бути реалізований тільки у разі залучення до процесу їх обговорення широкого кола суспільно-політичних сил, партій, громадських організацій, неурядових аналітичних центрів. Ця аксіома, неодноразово підтверджена історією.

Щодо адміністративної реформи, то основним її орієнтиром повинна бути зміна філософії державного управління. Необхідно докорінно змінити якість стосунків між державою і громадянами: розвиток суспільства, ініціативи громадян та їхньої самоорганізації мають стати реальним пріоритетом, який визначатиме місце і завдання Української держави. Необхідно також обмежити адміністративне втручання держави в різні сфери суспільного життя, особливо в галузі економіки і політики. Це дозволить ліквідувати негативні наслідки, породжені зрощуванням держапарату з напівтіньовим приватним капіталом [6, с.160–161].

Саме тому одним з головних аспектів системного реформування української влади має стати якісне розширення функцій місцевої представницької влади. Для цього необхідно подолати надмірний централізм державної системи управління за рахунок створення виконавчих органів місцевих рад, передачі їм значної частини повноважень. Зокрема, житлово-комунального права, охорони правопорядку, господарського управління територією, інвестицій та інновацій, місцевої інфраструктури, зв'язку і транспорту, соціального захисту, медицини, освіти, питання культури, спорту й туризму тощо, з відповідним фінансуванням.

Далі – реалізація принципу нормативного розподілу повноважень. Контрольні функції (державний нагляд розповсюджується лише на правомірність управлінських рішень, а не на їх доцільність). Самоврядування має стати реальним, а не номінальним центром управління, який визначає пріоритетні для громади напрямки розвитку, формування достатньої економічної бази місцевого самоврядування, створення власної стабільної доходної бази місцевих бюджетів. Потрібно підвищувати авторитет і статус органів місцевої публічної влади. місцевий рівень не повинен асоціюватися з містечковим мисленням, а місцева влада – з «напівфеодальними наділами». Поза всяким сумнівом, цей важливий аспект має бути врахований у процесі законодавчих і політичних трансформацій, що нині відбуваються в Україні.

Таким чином, можна зробити висновок, що головною метою конституційного принципу поділу влад є, насамперед, сприяння забезпеченню прав і свобод людини і громадянина через попередження та обмеження можливості амбіційного зміряння тих чи інших сил на абсолютну владу наслідком чого, як правило, стають в суспільстві авторитарний і тоталітарний режими та юридичні порядки. Реалізація цього принципу в процесі державного управління (в широкому розумінні) суспільством сприяє також забезпеченню поступовості суспільних перетворень і еволюційному шляху розвитку держави, політики і права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колодій А. Принципи права України / А. Колодій. – К., 1998.

2. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – 2-ге доопр. вид. – К., 2000.

3. Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2005.

4. Тодика Ю. Конституція і правова доктрина / Ю. Тодика // Вісник Акад. правових наук України. – 2000. – № 2.

ISSN 1995-6134

5. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Трачук П. Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних і демократичних реформ : монографія / П. Трачук. – Ужгород, 2006.

Трачук П. А. Принцип поділу публічної влади в Україні у контексті європейської традиції права / П. А. Трачук // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 996–1000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12tpaetp.pdf

Досліджено ідея, зміст, мета та механізм впровадження принципу поділу влади. Сформульовано поділ влади на загальнодержавну та владу її федеративних або автономних одиниць; на владу центральну і муніципальну.

***

Трачук П.А. Принцип разделения публичной власти в Украине в контексте европейской традиции права

Исследованы идеи, содержание, цель та механизм внедрения принципа разделения власти. Сформулированы раздел власти на общегосударственную та власть ее федеративных или автономных единиц; на власть центральную и муниципальную.

***

Trachuk P.A. Mechanism of Power Division in the Context of European Legal Traditions

The article is devoted to the idea, object and mechanism of power division inculcation investigating, its main components and directions. The author devises the power to the general state and federal; to the central and municipal.

Форум права Форум пр