

Республіканізм і поділ влади в системі принципів конституційного ладу України

О. Литвинов

суддя Вищого спеціалізованого суду України
з розгляду цивільних і кримінальних справ

У статті розглядається взаємозв'язок таких принципів конституційного ладу, як республіканізм і поділ влади. Аналізується зарубіжна практика й вітчизняний досвід поділу влади та створення системи стримувань і противаг в умовах республіканської форми правління. Демонструється вплив республіканської форми правління на характер і зміст поділу влади.

Ключові слова: конституційний лад, республіка, поділ влади, система стримувань і противаг, взаємодія органів влади.

У вітчизняній навчальній літературі приділено не так багато уваги питанням республіканського устрою нашої держави. Коли аналізуються засади конституційного ладу, то серед іншого зазначається, що «принцип республіканської форми держави полягає в такій організації державної влади (формі правління), за якої глава держави (президент) обирається народом або парламентом шляхом прямих або непрямих виборів на певний строк»¹. До цього додається, що «принцип республіканської форми правління передбачений статтею 5 Конституції України і випливає із того, що Президент України обирається громадянами України шляхом прямих виборів на п'ять років»². В інших випадках ця засада конституційного ладу характеризується в аспекті того, який саме різновид республіканської форми правління передбачений чинним Основним Законом³.

Вважаємо подібні підходи цілком виправданими. Однак, на наш погляд, необхідна їх певна кореляція, що дасть змогу детальніше розкрити конституційний зміст принципу республіканізму. На сьогодні республіканські засади організації влади фактично «розчиняються» в ознаках чи складових інших ключових засад конституційного ладу, зокрема демократизму, народовладдя, правової державності. Це призводить до того, що республіканізм поступово втрачає свій самостійний смисл та значення в системі конституційного ладу.

Однак у зарубіжній літературі спостерігається зовсім інше сприйняття цієї важливої засади конституціоналізму. Так, на думку німецьких дослідників, фіксація в назві їхньої країни такої характеристики, як «республіка», обумовлюється нормами Основного Закону 1949 року, а саме: статті 4 — свобода віросповідання, совісті та світогляду, що передбачають в принципі нейтралітет дер-

¹ Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К.: Укр. центр прав. студій, 1999. — С. 76.

² Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К.: Укр. центр прав. студій, 1999. — С. 76; Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — С. 88

³ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. — К.: Правова єдність, 2009. — С. 152.

жави у цій сфері, тобто її незалежність від будь-яких доводів «вищого порядку», які можуть наводити в особистих інтересах цілком лояльні громадяни; абзацу другого статті 20 — державна влада здійснюється через спеціальні органи влади; статей 38, 39, 54, 63 — особи, наділені владними повноваженнями, обираються на обмежений строк; абзаців четвертого, п'ятого статті 33, статей 97, 98 — у виконавчих органах і судах владні повноваження здійснюються особами, що перебувають на державній службі; абзацу третього статті 20 — здійснення будь-яких функцій державної влади пов'язано правом та законом¹.

Вважаємо, що перераховані ознаки можуть бути застосовані і до конституційної характеристики республіканського устрою України. До цього можемо додати зазначені вітчизняними дослідниками характеристики республіки, а саме виборність поста глави держави та персональна відповідальність обраних представників за результати своєї діяльності².

На наш погляд, у наведеному не вистачає вказівки на важливість для республіканського устрою такого принципу, як поділ влади. Це питання було предметом дослідження українських теоретиків та конституціоналістів, зокрема Ю. Тодики, В. Погорілка, В. Шаповала, В. Ладиченка, Н. Жука, Р. Мартинюка, О. Бульби та інших. Метою ж цієї статті є з'ясування взаємозв'язків між принципом поділу влади та республіканською формою правління України.

Слід зазначити, що Конституційний Суд України як офіційний інтерпретатор Основного Закону не так часто звертався до питання про зміст принципу республіканізму. Серед небагатьох його правових позицій можна виділити висловлену ним у Рішенні від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009: «Визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх обрання та призначення». Варто зауважити, що основним питанням у справі був порядок формування Кабінету Міністрів України коаліцією депутатських фракцій, а саме те, кому належить виключне право вносити пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України. Інакше кажучи, Суд використав конституційне положення про республіканський устрій держави не стосовно формування представницьких органів влади, а щодо розподілу повноважень між ними та їх функціонування у поствиборчий період.

Таким чином, принцип республіканізму пов'язаний не тільки з тим, що вищі органи влади формуються народом і що за республіканської форми правління механізм влади очолює виборний глава держави, а й з тим, що за умов республіканського устрою особливої актуальності набуває питання поділу влади між органами, сформованими сувереном. І це насамперед стосується таких органів первинної легітимації, як парламент та президент.

Що стосується безпосередньо принципу поділу влади, то в літературі він розглядається переважно як засада, що має самостійне значення в існуванні конституційного ладу. Зокрема, на цьому наголошує В. Міхальов, коли зазначає,

¹ Государственное право Германии. — Т. 1. — М.: ИГиП РАН, 1994. — С. 27.

² Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн. — Тернопіль: Астон, 2003. — С. 205.

що «поділ влади є один із основних принципів політичної організації суспільства, закріплений в конституційному законодавстві всіх сучасних демократій»¹. Своєрідною квінтесенцією самостійності принципу поділу влади в конституційному ладі можна вважати позицію французьких дослідників щодо можливості поділу форм правління залежно від того, поділена влада в країні чи ні. Так, пропонується вирізняти форми правління, засновані на поєднанні влад, а саме диктатуру виконавчої влади, правління Зборів та форми, засновані на поділі влади. До останніх пропонується відносити президентську форму правління, тобто таку, в якій поділ влади є жорстким, та парламентську, в якій поділ влади є м'яким, тобто основним моментом у функціонуванні державного механізму стає не поділ влади на законодавчу та виконавчу, а взаємодія парламенту з відповідальним перед ним урядом².

Інколи науковці акцентують на тому, що принцип поділу влади є елементом такої засади конституційного ладу, як правова державність: «Правова держава — це публічно-правовий союз народу, заснований на праві як легітимованих суспільством нормах та політичній відповідальності держави перед народом за свою діяльність, державна влада в якій здійснюється за принципами дотримання прав і свобод людини і громадянина, верховенства права, поділу влади, інституціоналізації й юридичної форми діяльності органів державної влади, їх посадових та службових осіб»³. Або ж в інших випадках поділ влади відносять до принципу демократичної організації влади⁴.

Хотілося б зауважити, що кожна з вищезначених позицій має своє доктринальне підґрунтя і раціональний елемент. У межах конституційного ладу практично неможливо віднайти який-небудь принцип, що міг би претендувати на повну автономність. Такий стан речей обумовлений різними причинами, і чи не найголовнішою з них є системність елементів конституційного ладу, яка дозволяє йому бути каркасом усієї державності.

Аналізуючи принцип республіканізму, не можна оминати увагою той факт, що закріплюючи на конституційному рівні республіканську форму правління, ми тим самим надаємо нового смислу поділу влади, який в монархічній країні має досить умовний характер у частині взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади. Про це свідчать, зокрема, положення конституцій держав, які зберегли відданість монархічним традиціям. Відповідно до статті 3 Конституції Данії законодавча влада здійснюється спільно королем і фолькетингом (парламентом), виконавча — королем, судова влада — органами правосуддя. До цього слід додати, що король в межах, визначених Конституцією, володіє верховною владою з усіх питань королівства і здійснює таку верховну владу через міністрів (стаття 12). Відповідно до Конституції Бельгії федеральна законодавча влада здійснюється

¹ Михалев В. А. Конституционные основы правового государства и гражданского общества // Курс конституционного права Украины. — Т. 1. — Общая часть: Основы теории конституционного права / Под. ред. М. А. Баймуратова. — С. 430.

² Жаке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. — М.: Юристь, 2002. — С. 92–102.

³ Чушенко В. І., Заяць І. Я. Конституційне право України. — К.: Ін Юре, 2009. — С. 122.

⁴ Конституція України: науково-практичний коментар. — Х.: Право, К.: Ін Юре, 2003. — С. 31.

спільно королем, Палатою представників та Сенатом (стаття 36). Королю належить також виконавча влада в межах, визначених Конституцією (стаття 37).

Зрозуміло, що подібні норми досить часто виконують суто формальну роль. У Данії та Бельгії функції виконавчої влади здійснюються урядом та його структурами. Водночас це не виключає ситуації, коли в складних політичних умовах король вдається до кроків, які є яскравим проявом його конституційних прерогатив (як приклад можна відзначити активну роль Короля Бельгії Альберта II щодо виходу з урядової кризи, яка триває в країні понад 8 місяців¹).

Що стосується країн з республіканським устроєм, то для них принцип поділу влади є чи не найактуальнішим питанням в організації державної влади. Як вже наголошувалося, все залежить від того, наскільки сильною постаттю в механізмі держави є президент. Американські дослідники визначають режим здійснення влади у США як «розділену демократію», що характеризується періодичними конфліктами між Конгресом і президентом та особливими формами взаємодії між ними. Зокрема, наголошується, що «через поділ влади, систему стримувань і противаг Конституція вмонтувала в американську систему управління суперництво між виконавчою та законодавчою гілками влади»². Вказуються також інші, крім конституційних, витоки такої розділеної демократії, а саме: неоднорідність виборців, неоднакові терміни перебування на посадах, слабкі політичні партії, розділене державне управління та влада Конгресу, що змінюється³.

На нашу думку, першою і ключовою ознакою жорсткого поділу влади в президентській республіці є конфлікт між двома центрами первинної легітиматії — парламентом та президентом. І головним завданням у конституційному регулюванні владних відносин за такої форми правління є створення засобів запобігання виникненню таких конфліктних ситуацій та їх врегулювання з найменшою шкодою для процесів державного управління.

Що стосується парламентської республіки, то тут конфлікт переміщується безпосередньо в парламент, де конкуруючі партії мають знайти розумний баланс інтересів для формування коаліційного уряду. До речі, парламентська монархія в цьому сенсі є менш конфліктною, оскільки серед учасників конфлікту глава держави, як правило, відсутній. Скоріше, він є арбітром у конфлікті протидіючих політичних суб'єктів. Водночас за умов парламентсько-республіканської форми правління, незважаючи на досить церемоніальний статус президента, він залишається потенційним центром конфліктності, що чітко підтверджується діяльністю австрійських президентів, зокрема Т. Клестіля, або ж останніми подіями навколо ратифікації Чехією Лісабонської угоди та ролі в цій конфліктній ситуації президента В. Клауса.

¹ Король Бельгії назначил седьмого переговорщика по выводу из кризиса // <http://www.rian.ru/world/20110302/341411280.html>

² *Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом.* — М.: Прогресс, Универс, 1994. — С. 9–10.

³ Там само. — С. 10.

У будь-якому випадку вагомою характеристикою у співвідношенні принципів поділу влади та республіканізму є тандем «конфлікт–взаємодія» між законодавчою та виконавчою гілками влади. На цих принципових моментах неодноразово наголошував Конституційний Суд України. У Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України Суд зазначив: «Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади».

У науковій літературі вже тривалий час обстоюється ідея про необхідність закріплення на конституційному рівні принципу взаємодії різних гілок влади¹. На перший погляд, привабливість цієї ідеї не викликає сумнівів. Натомість більш детальний аналіз взаємовідносин між парламентом і президентом у республіках зі змішаною формою правління, якою є і наша країна, дозволяє по-іншому поглянути на проблему вноормування принципу взаємодії гілок влади.

Головним фактором конфліктності у республіках змішаного типу є те, що президент країни, обраний народом і наділений у зв'язку з цим представницьким мандатом, досить часто починає конкурувати із парламентом та урядом за провідну роль у здійсненні державної політики, насамперед внутрішньої².

Усе це ми могли спостерігати протягом останніх п'ятнадцяти років, а особливо протягом дії Конституції в редакції Закону від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Тож виникає слушне питання — що потрібно для того, щоб таке поле конфліктності в республіці змішаного типу було якнайменшим чи хоча б не перетворювало функціонування органів влади на постійну конфронтацію? Відомо, що цьому слугує система стримувань і противаг. Стосовно цієї компоненти ведуться дискусії ще з часів Дж. Локка та Ш.-Л. Монтеск'є, які запропонували ідею поділу влади. Природа цієї системи є досить складною, однак, безсумнівно, без стримувань та противаг принцип поділу влади існувати не може. Тож ми цілком погоджуємося з думкою Н. Жук: «Якщо в основу поділу влади покладено ідею багатополюсності та деконцентрації влади, що досягається шляхом її поділу на окремі гілки, то в основу системи стримувань і противаг — ідею взаємовідносин між цими гілками»³.

Про важливість такої системи неодноразово згадувалося у рішеннях Конституційного Суду України, наприклад, у його правовій позиції, викладеній у Рішенні від 27 квітня 2000 року № 7-рп/2000 (справа про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб): «Хоча органи законодавчої, виконавчої та судової влади є самостійними у своїй діяльності в межах наданих їм повноважень, проте

¹ Див. напр., Веніславський Ф. В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. — Х., 2000. — 22 с.

² Барабаш Ю. Г. Про співвідношення принципів правової, демократичної та соціальної державності // Віче. — 2010. — № 18. — С. 2–3.

³ Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до рівноваги. — М.: Харків юридичний, 2007. — С. 309–310.

стабільність конституційного ладу досягається чіткою системою їх взаємостимувань і протипаг». І далі: «Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо)».

Згадана система представлена різноманітними інструментами: право вето, розпуск парламенту, імпічмент президента, відставка уряду тощо. У Конституції України ці складові системи стримувань і протипаг знайшли належне місце і, як демонструє практика державотворення, в багатьох випадках вони виконують свою миротворчу функцію щодо взаємодії гілок влади. Фактично вони і є тими засобами, які забезпечують взаємодію, чи принаймні спонукають до неї, законодавчого та виконавчих органів.

Отже, постає питання — яку регулятивну роль в цьому випадку має відігравати принцип взаємодії гілок влади в разі його запровадження на конституційному рівні? На нашу думку, для того, щоб створити умови ефективної діяльності державного механізму, треба закріплювати не принцип, незабезпечений належними формами співпраці, а закріпити на рівні Конституції форми співпраці, що перевірені часом, чи такі, що потенційно можуть бути ефективними для необхідної взаємодії. Інакше кажучи, користі від запровадження на рівні засад конституційного ладу одного лише принципу буде мало. До того ж про яку взаємодію, окрім зазначеної в самій Конституції, може йтися? Невже недостатнім для нормальної співпраці є щорічне послання Президента України до Верховної Ради чи затвердження програми уряду та його звіту про виконання державного бюджету? Інша справа, що досить часто реалізація цих механізмів взаємодії здійснюється формально при заздалегідь визначеному результаті перемовин, як це, наприклад, було з проведенням передбачених статтею 90 Конституції України в редакції Закону від 8 грудня 2004 року № 2222-IV консультацій із керівництвом Верховної Ради та керівниками фракцій при розпуску Президентом В. Ющенком парламенту 30 березня 2007 року.

Повертаючись до питання про взаємозв'язок принципів республіканізму та поділу влади, з урахуванням викладеного можна констатувати такі важливі моменти.

По-перше, розглядаючи республіку як форму функціонування державної влади, засновану на народовладді, слід визнати той факт, що без реалізації принципу поділу влади республіка існувати не може. Це пояснюється тим, що в тоталітарній чи авторитарній державі фактично відсутній поділ влади та будь-яке реальне волевиявлення народу, а отже, про справжній республіканський устрій не йдеться.

По-друге, в країні з монархічною формою правління, як було зазначено вище, поділ влади є досить умовним. Фактично за умов парламентської монархії законодавча та виконавча влада (на найвищому рівні) настільки переплетені, що провести реальну межу між ними неможливо.

По-третє, за республіканської форми правління принцип поділу влади досягає найвищого ступеня конфліктності, особливо це стосується змішаних різновидів республіки. Саме тут постає питання про «останню інстанцію» у вирішенні дер-

жавно-правових конфліктів. Якщо у монархічних державах такою особою є король як «символ держави» чи «уособлення єдності народу» (стаття 1 Конституції Японії), то у республіках, в яких інститут глави держави (навіть при парламентському її різновиді) має характер політичної інституції, такою «інстанцією» має виступати виключно суверен, тобто народ. Тому недивним виглядає закріплення на рівні низки європейських конституцій права народу на спротив, як наприклад в Основному Законі ФРН: «Будь-кому, хто намагається ліквідувати цей (вільний демократичний — авт.) лад, усі німці мають право здійснювати спротив, якщо не можуть бути використані інші засоби». Вважаємо, що подібний підхід до правосуб'єктності народу, який вже давно обстоюється у вітчизняній літературі, має знайти належне місце і в новому Основному Законі України.

Литвинов А. Н. Республиканизм и разделение власти в системе принципов конституционного строя Украины. В статье рассматривается взаимосвязь таких принципов конституционного строя, как республиканизм и разделение власти. Анализируется зарубежная практика и отечественный опыт разделения власти и создания системы сдержек и противовесов при республиканской форме правления. Демонстрируется влияние республиканской формы правления на характер и содержание разделения власти.

Ключевые слова: конституционный строй, республика, разделение власти, система сдержек и противовесов, взаимодействие органов власти.

Lytvynov O. Republicanism and division of power in the system of principles of the constitutional order of Ukraine. Interrelation of such principles of the constitutional order, as republicanism and division of power is examined in the article. Foreign practice and domestic experience of division of power and creation of the system of check and balances is analysed at the republican form of governance. Influence of the republican form of governance on the nature and maintenance of the division of power is demonstrated.

Key words: constitutional order, republic, division of power, system of check and balances, cooperation of organs of power.