

Проблеми тлумачення теорії

розподілу влад у світовій правовій доктрині



О. Т. Волощук

кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

У статті досліджуються та аналізуються основні напрямки розвитку теорії розподілу влад, обґрунтовуються причини проблем різночитання у питанні про місце і роль самої теорії розподілу влад у державно-правовому і конституційному механізмі різних країн. Робиться висновок про те, що дана теорія розподілу влад не має будь-якої абсолютної форми, а тому кількість різновидів самої теорії прямо пропорційна кількості держав, що будують устрій влади на її основі.
Ключові слова: теорія розподілу влад, принцип розподілу влад, інтерпретація.

В статье исследуются и анализируются основные направления развития теории разделения властей, обосновываются причины проблем разночтения в вопросе о месте и роли самой теории разделения властей в современном государственно-правовом и конституционном механизме разных стран. Делается вывод о том, что данная теория разделения властей не имеет какой-либо абсолютной формы, а потому количество разновидностей самой теории прямо пропорционально количеству государств, строящих власть на ее основе.

Ключевые слова: теория разделения властей, принцип разделения властей, интерпретация.

In this article the main directions of development of the theory of separation of powers are investigated and analyzed causes discrepancies concerns the question of the place and role of the theory of separation of powers in the modern state legal and constitutional mechanisms in different countries are justified. The conclusion is that this theory of separation of powers does not have any absolute form, and therefore the number of varieties of the theory is directly proportional to the number of states that are building power system based on it.

Keywords: *the concept of separation of powers, the principle of separation of powers, an interpretation.*

У сучасній державно-правовій та політичній теорії важливе місце займає теорія розподілу влад. У західній академічній і популярній літературі вона відвіку вважається традиційною. Інтерес до цієї концепції у міру розвитку суспільства не тільки не слабшає, а, навпаки, ще більш зростає. Є всі підстави вважати, що така тенденція збережеться і в осяжному майбутньому. Крім цього, сьогодні можемо говорити про існування принаймні кількох підходів до тлумачення теорії розподілу державної влади. Внаслідок цього, в межах юридичної науки і безпосередньо таких її галузей, як конституційне право і теорія держави і права, відсутня єдина цілісна концепція в інтерпретації теорії розподілу влад, а також визначенні основних способів її реалізації в сучасних умовах державно-правового розвитку. Суттєвим недоліком теорії та практики розподілу влади є те, що подекуди не враховується його багатоаспектність та значення для формування міцної, сильної і активної державної влади, які відповідають принципам права, демократії та справедливості. Тому вважаємо, що особливо актуальним таке дослідження є те-

пер, коли відбувається процес політичної структуризації влади. Ідеї розмежування та взаємодії гілок влади, їх рівноваги повинні сприяти діалогу різних політичних сил, усвідомлення ними важливості синхронізації зусиль задля якнайшвидшого виходу країни з економічної кризи. Правильне розуміння розподілу влади забезпечує довіру та злагоду серед владних структур і в суспільстві, а також додає авторитету як усій державній владі, так і окремим її органам. А це, безперечно, важлива й необхідна умова ефективного здійснення всіх без винятку функцій держави.

У сучасних умовах аналізу змісту, основних напрямів розвитку теорії розподілу влад, її місця і ролі у державно-правовому і конституційному механізмі різних країн присвячені багаточисельні монографії, наукові праці та статті. Різні аспекти принципу розподілу влад можна знайти у дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених: С. Авак'яна, Л. Амоне, Ф. Ардана, Ф. Бурчака, Ж. Веделя, А. Георгіцу, М. Дюверже, Л. Ентіна, І. Крилову, В. Погорілка, Б. Шантебу, М. В. Цвіка тощо. В них розкриваються витoki даної концепції, пропонується суперечливе розуміння та аналогічне за своїм характером їх тлумачення. Але в окремих працях йдеться не так про теорію розподілу влад (серед авторів праць, що присвячені безпосередньо висвітлюваній темі, можна назвати таких дослідників, як Г. Журавльова, О. Каневський, В. Ладиченко, Г. Федоренко), як про один з демократичних принципів, який дозволяє запобігати авторитарним тенденціям у розвиткові державної влади, зміст якого майже не аналізується. Внаслідок цього, на сьогодні постає об'єктивна потреба у ретельнішому дослідженні проблематики розподілу влад.

Метою статті є дослідження та аналіз проблем, пов'язаних із тлумаченням теорії розподілу влад у світовій правовій доктрині.

Теорія розподілу влади є важливою ланкою в історії розвитку державно-правової і політичної теорії та практики. Її головна ідея полягає в тому, що для утвердження свободи, забезпечення законності й усунення зловживання владою з боку будь-якої групи інтересів, закладу чи окремої особи необхідно розділити державну владу на законодавчу, виконавчу і судову. Кожна із цих гілок – самостійна; вона стримує інші та здійснює свої функції через особливі системи органів у специфічних правових формах. Проголошуючи розподіл влади, народ організовує державну владу так, щоб зробити її апарат дієвим, таким, що відповідає вимогам повсякденної практики на основі раціонального розподілу владних повноважень між державними інституціями.

Основні постулати названої теорії мали великий вплив на вироблення вчення про сутність влади, способи і форми її організації, механізм взаємодії державних органів, функціонування політичної системи, на дослідження проблем суверенітету, демократії, парламентаризму й інших принципових політологічних питань. Теорія розподілу влади втілена в конституціях більшості країн світу, зокрема, України. Демократичний вибір українського народу закріплено в Конституції держави від 28 червня 1996 р., шоста стаття якої встановлює, що «державна влада в Україні здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у визначених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Теорія розподілу влад існує вже декілька століть. Закладена Дж. Локком і Ш.-Л. Монтеск'є, вона на сьогоднішній день отримала розвиток в конституціях практично всіх демократичних держав. Власне термін «розподіл влад», як зазначають дослідники цього питання, є умов-

ним. Пояснюється це тим, що державна влада, яка поділяється на різні гілки, втілюється в діяльності різних видів органів, є як носій суверенітету єдиною і неподільною, підпорядкованою інтересам держави і людини. Тому, на думку науковців, мова йде не про розподіл влади, а про розподіл її функцій та повноважень, розмежування головних напрямків діяльності, що здійснюється єдиною державною системою [1].

Важливим моментом при дослідженні теорії розподілу влад є розгляд питання про її трактування у світовій правовій доктрині. Зазначимо, що теоретики із самого початку давали їй два тлумачення – теоретичне і політичне.

Перше з них припускає, що влада, як би вона не була розділена, може налагодити співробітництво, щоб діяти узгоджено. Ще Ш.-Л. Монтеск'є висунув положення про необхідність їх взаємної зрівноваженості, маючи на увазі таку взаємодію влади, за якої останні стримують одна одну і в результаті узгоджено прямують до спільної мети. При цьому він вказував на неможливість практичного розмежування їх настільки, щоб це абсолютно виключало втручання однієї влади в діяльність іншої.

Друге ж тлумачення, навпаки, виходить із того, що розподіл влади повинен призвести до їх ізоляції, при якій вони не будуть мати ніяких функціональних відносин одна з одною. Елементи ізоляції знайшли своє втілення в Конституції США 1787 р., в якій вперше принцип розподілу влади знайшов своє відображення. Перші її три статті закріпили повноваження кожної з трьох гілок державної влади. Відповідні вищі органи держави не тільки структурно відокремлені, але й володіють значною самостійністю стосовно одна одної. На думку А. О. Мішина, трьома основними складовими цієї системи були: різні джерела формування всіх трьох гілок влади, різні строки повноважень органів

державної влади, можливість кожної з гілок влади нейтралізувати узурпаторські посягання іншої [2, с. 275].

Нині два трактування розподілу влад – розподіл влад, що передбачає їх співробітництво, і розподіл влад, який передбачає їх ізоляцію, втілені у двох класичних типах форм правління. Форма правління, побудована на співробітництві влади, має назву парламентської. Юридично вона визначається наявністю інституту парламентської відповідальності уряду, і відповідно, наявністю засобів можливої взаємодії влади (право міністрів бути присутніми і виступати на засіданнях палат, інтерпеляції, комісії з розслідувань і контролю тощо). Така форма правління пов'язана з дуалістичним характером виконавчої влади.

Розподіл влад, побудований на ізоляції влади, характерний для президентської форми правління, яка є найбільш поширеною в сучасному світі. В країнах з такою формою правління дотримується найбільш жорстко принцип розподілу влади. Яскравим прикладом цього є Сполучені Штати Америки. Президентські республіки зустрічаються також в ряді країн Латинської Америки та в деяких інших регіонах. Загалом для країн із президентською формою правління характерними рисами є юридична рівність кожної з трьох гілок влади та незалежність одна від одної; існування механізму взаємного співробітництва, стримань та противаг, який має забезпечувати самостійність і взаємодію всіх гілок влади; виконавча влада формується незалежно від парламенту. Відсутній інститут парламентської відповідальності уряду; незалежність судової гілки влади та служіння суду виключно інтересам людини та суспільства; керівна роль глави держави в управлінні справами держави тощо.

Завдяки поєднанню рис парламентської та президентської республік, ви-

никає змішана форма правління чи президентсько-парламентська республіка, в якій також у тій чи іншій формі здійснюється принцип розподілу влади, однак механізм його реалізації відрізняється більшою своєрідністю. Поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади існує глава держави, який відіграє важливу роль в управлінні державними справами та є центральною постаттю в державному механізмі. Зокрема, він виступає гарантом здійснення Конституції, національної незалежності та територіальної цілісності. Крім цього, важливим повноваженням Президента є те, що він забезпечує своїм арбітражем узгоджене функціонування державних органів. Адже відомо, що в президентсько-парламентській республіці має місце «змішання» влади, що може призвести до домінування в певні періоди або законодавчого органу, або виконавчої влади. Тому для уникнення подібних ситуацій і потрібен інститут президента-арбітра. До загальних рис президентсько-парламентської республіки можна віднести: Президент призначає Прем'єр-міністра та, за поданням останнього, інших членів уряду; уряд є відповідальним перед парламентом; біцефальний характер виконавчої влади; сильна президентська влада (великий об'єм повноважень за Конституцією) тощо.

Звичайно, теорія розподілу влади не передбачає зведення «китайського муру» між різними гілками влади. Вже при першій спробі втілення теорії розподілу влади у конституційні норми (в США у 1787 р.) постало питання про зрівноваження влади, тобто щоб жодна з гілок влади навіть у своїй сфері не залишалася безконтрольною, щоб вона не діяла безконтрольно. Питання було розв'язане запровадженням системи стримувань і противаг: Президент не в змозі розпустити Конгрес, але і останній не в змозі змістити Президента (крім випадків імпічменту),

Президент може затримати закон Конгресу за допомогою відкладального вето, але Конгрес подолає його 2/3 голосів, міністри підкоряються Президенту і Конгрес не може їх звільнити шляхом вотуму недовіри, але саме призначення міністрів Президентом потребує затвердження Сенату. Контроль за відповідністю дій державних органів Конституцією покладено на Верховний суд США, хоча саме призначення його членів проводиться Президентом за згодою Сенату [3, с. 432]. В сучасних умовах ця система стримувань і противаг у тому чи іншому вигляді увійшла до багатьох конституцій.

Поряд з ідеєю про баланс влади, системою стримувань і противаг теорія розподілу влади отримала ще одне доповнення – теза про необхідність взаємозалежності і взаємовпливу різних гілок влади. Ряд вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема, Ю. С. Шемшученко (Україна), К. І. Козлова, О. Р. Кутафін (російський правознавець українського походження), В. Є. Чиркін та ін., пропонують тлумачити класичну доктрину як концепцію розподілу функцій, взаємодії та солідарності відповідальності різних гілок влади у здійсненні управління державними справами [4]. І з цим не можна не погодитись. Теоретично ця вимога впливає з єдності державної влади: у державі не може бути декілька влад. Термін «розподіл влади» означає лише функціональну організацію самої влади, яка припускає наявність трьох (на думку інших і більше) гілок, що необхідно для її нормального функціонування. Крім цього, як слушно зауважує проф. А. З. Георгіца, «класичну доктрину розподілу влад не слід як переоцінювати, так і недооцінювати. Її слід сприймати як загальний принцип, а не жорсткий регулятор у процесі здійснення державної влади», адже «розподіл влад – це працюючий механізм, який досягає єдності на засадах складного процесу узгодження та спеціальних пра-

вових процедур, передбачених і на випадок конфліктних ситуацій» [5, с. 49].

У сучасних умовах аналізу змісту, основних напрямів розвитку теорії розподілу влад, її місця і ролі у державно-правовому і конституційному механізмі різних країн присвячені численні монографії, наукові праці та статті. В них розкриваються витоки цієї концепції, пропонується суперечливе розуміння та аналогічне за своїм характером їх тлумачення. Спираючись у своїх міркуваннях про теорію розподілу влад на основі положення, сформульованого Ш.-Л. Монтеск'є стосовно того, що для утворення «поміркоvanого правління» потрібно вміти «комбінувати влади, регулювати їх, стримувати, приводити їх в дію, додавати балансу одній, щоб вона змогла зрівноважувати іншу», сучасні дослідники та інтерпретатори теорії розподілу влад неминуче приходять до дещо іншого висновку, а саме: не заперечуючи домінуючої ролі і значення законодавчої влади в системі всіх решти гілок і органів державної влади, вони схиляються до висновку про те, що останню тим не менш не слід підносити в абсолют і розглядати як дещо наддержавне або надправове утворення. Але відомо, що ще Дж. Медісон і багато інших авторів переконливо довели, що узурпація всієї влади з боку законодавчої «веде до такої ж тиранії, як і узурпація правління виконавчою владою».

Різне розуміння і відповідно його тлумачення на сучасному етапі теорії розподілу влад простежується і за іншими напрямками, з-поміж яких найважливіші такі:

1. Стосовно різних поглядів і підходів до самої теорії розподілу влад і практики її застосування. Спектр думок і суджень є досить великим: від повного і беззастережного сприйняття до такого ж за своїм характером несприйняття теорії розподілу влад. Так, ейфорія і безоглядне сприйняття теорії розподілу влад характерні як для високорозвинених у промисловому відно-

шенні країн (США, Канада, Італія, Франція, ФРН та ін.), так і для т. зв. держав «молодої демократії» (колишніх соціалістичних країн). Щоб переконатися у цьому, достатньо звернутися до текстів конституцій значених країн. Аналогічна ситуація склалася із неприйняттям теорії розподілу влад. Зокрема, ряд учених-конституціоналістів приходять до висновку про те, що в реальному житті згадана теорія нерідко залишається «формальною теорією». Стосовно ж практики її застосування, то вона у будь-якому разі має суперечливий характер. Більше того, в політичній та юридичній літературі Заходу іноді висловлюється думка про те, що «формалістичний» підхід до розподілу влад є «згубним», з точки зору об'єктивного дослідження державного механізму і вирішення проблем оптимальної взаємодії різних влад.

2. Значні різночитання у літературі та державно-правовій практиці мають місце при вирішенні проблем співвідношення загальної теорії розподілу влад і «національної» практики її застосування. Поряд із визнанням факту існування загальної теорії розподілу влад у науковій літературі побутує думка, що існує не загальна теорія, а тільки принцип розподілу влад. Водночас у західних академічних колах обґрунтовується і точка зору, згідно з якою у науковій теорії і практиці державознавці і правознавці мають справу не із загальною теорією розподілу влад, а з концепцією виокремлення одного від одного різних інститутів, що спільно здійснюють державну владу. А тому тут логічніше вести мову не про розподіл влад, а про розділення функцій (компетенції, сфер діяльності і повноважень) різних державних органів.

3. Проблеми оптимального співвідношення законодавчої та виконавчої влад, а також місце і ролі у розглядуваній тріаді судових органів. Загальним вихідним посиленням для дослідників різних країн є наступне: конгрес (парламент, Наці-

ональні збори) приймає закони, а президент (уряд, кабінет) їх виконує, проводить в життя. Ця аксіома концепції розподілу влад закріплюється в конституціях, а іноді в законах і майже не піддається сумніву. У цьому зв'язку С. Хендель пише: «Дилема цілком очевидна: без влади ніякі великі справи не можуть бути здійснені. Але очевидно і те, що будь-яка влада потенційно тягне за собою різні порушення і зловживання. Питання полягає в тому, якими прерогативами повинна володіти виконавча влада для того, щоб не заважати діяльності інших влад і разом із тим бути активною та ефективною. Яким чином і якими засобами підтримувати баланс влад?». Баланс влад, як показує досвід його підтримання в різних країнах, може бути далеко не завжди стабільним. Під впливом багатьох об'єктивних факторів він періодично порушується на користь виконавчої або законодавчої влади. Кожна із влад намагається використати концепцію розподілу в своїх цілях, для свого посилення [6, с. 55-64].

Щодо питання про значущість судових органів у системі розподілу влад також є не завжди рівнозначні відповіді. В одних випадках акцент робиться на тому, що у системі розподілу влад суд повинен виступати гарантом їх рівноваги, що склалася. В інших випадках суд у системі розподілу влад розглядається як своєрідний арбітр, як інститут, що виступає посередником між законодавчою і виконавчою владами. Нарешті, в третій випадках суд є інститутом, покликаним своїми рішеннями пристосовувати структуру, що безперечно ускладнюється, до конституційних вимог розподілу влад, кожна з яких повинна виконувати свої власні, унікальні функції. На суд, зокрема, покладається обов'язок визначення ступеня вторгнення однієї конституційної гілки в іншу та встановлення того, наскільки це втручання перешкоджає спільній діяльності органів, що здійснюють державну владу. Крім на-

званих, є й інші інтерпретації та підходи до вирішення проблеми місця і ролі судової влади в системі інших державних влад. Це ще раз засвідчує складність і водночас заплутаність розглядуваних проблем.

Отже, можна констатувати, що з моменту інституалізації теорії розподілу влад існують спірні нерозв'язані питання, які потребують проведення нових наукових досліджень.

На основі проведеного аналізу поглядів вчених на проблему тлумачення теорії розподілу влад можна зробити такі узагальнення:

1. Теорія розподілу влад існує в сучасних реаліях, хоча й не у завершеному вигляді.

2. Основними постулатами цієї теорії можна вважати такі: законодавча, виконавча і судова влади тісно пов'язані між собою єдиним державним механізмом, при цьому є відносно самостійні; між вищими державними органами, які здійснюють законодавчі, виконавчі і судові функції, існує певний баланс влад та діє сис-

тема стримувань і противаг; основними і кінцевими цілями здійснення на практиці теорії розподілу влад є запобігання узурпації всієї державної влади однією особою або групою осіб та збереження цілісності державного механізму і всього суспільства; теорія розподілу влад – це не тільки і навіть не стільки «формально-юридична», скільки політична та ідеологічна теорія. Ступінь і характерні особливості процесу реалізації даної концепції в тій чи іншій країні багато в чому залежать від таких конкретних факторів, як: форма правління держави, форми державного устрою, політичного режиму, історичні, національні та політичні традиції, а також політична практика, що склалася в тій чи іншій країні.

Отже, із вищевикладеного з необхідністю можна сформулювати гіпотезу про те, що дана теорія не має будь-якої абсолютної форми, а тому кількість різновидів цієї теорії прямо пропорційна кількості держав, що будують устрій влади на її основі.

Список використаної літератури

1. Див.: Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей // Вісник Академії правових наук України / М. В. Цвік. – 1993. – № 1. – С. 61; Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, Ю. В. Баулін та ін.; Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. / В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой. – Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 33; Солов'євич І. Сутність державної влади в Україні (конституційно-правовий аспект) // Право України / І. Солов'євич. – 1997. – № 11. – С. 15-17.
2. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. – М.: Белые альвы, 1999. – 352 с.
3. Сравнительное конституционное право / Под общ. ред. В. Е. Чиркина / В. Е. Чиркин. – М.: Манускрипт, 1996. – 729 с.
4. Шемшученко Ю. Сила демократії – у силі влади. Наукові засади реформування державної влади в Україні // Віче / Ю. Шемшученко. – 1995. – № 6. – С. 3-6; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 1995. – С. 88-90; Чиркин В. Е. Основы конституционного права. Учебное пособие / В. Е. Чиркин. – М.: Манускрипт, 1996. – С. 101-103.
5. Георгіца А. З. Доктрина розподілу влад у політико-правових дослідженнях минулого і сучасних концепціях // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць / А. З. Георгіца. – Сер. Правознавство. – Чернівці: ЧДУ, 1997. – Вип. 18. – С. 42-51.
6. Разделение властей: Учеб. пособ. / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко / М. Н. Марченко. – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. – 428 с.