

УДК 340.12

І.В. Процюк

**ГОЛОВНІ КОМПОНЕНТИ ПОДІЛУ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Анотація. У статті досліджено проблему розділення влади, дозвіл якої гарантував би єдність держави і забезпечив би ефективну роботу всього державного механізму, що охороняє права і свободи людини і громадянина в конкретній країні, в певну історичну епоху. Проаналізовані основні підходи до рішення питання про виділення додаткових, окрім законодавчої, виконавчої і судової, гілок влади.

Ключові слова: принцип розділення державної влади, правова держава, гілки влади.

Аннотация. В статье исследована проблема разделения властей, разрешение которой гарантировало бы единство государства и обеспечило бы эффективную работу всего государственного механизма, охраняющего права и свободы человека и гражданина в конкретной стране, в определенную историческую эпоху. Проанализированы основные подходы к решению вопроса о выделении дополнительных, кроме законодательной, исполнительной и судебной, ветвей власти.

Ключевые слова: принцип разделения государственной власти, правовое государство, ветви власти.

Abstract. In many countries the principle of separation of powers is embodied differently. The reasons of such difference may be a political situation, in which embodiment of mentioned above principle, subjectivism of officials responsible for embodiment of the principle of separation of powers, historical, religious and national peculiarities, etc. take place. In the present article the author analyzes the peculiarities of the embodiment of the principle of separation of powers basing himself on the existing in the scientific literature classification of the forms of government. A lot of attention is paid to the head of the state because of the majority of modern states he is actually out of the system of the separation of powers, out of traditional triad.

Key words: the principle of separation of powers, rule of law, branches of state power.

Державна влада, будучи різновидом суспільної, – складне, багатопланове й суперечливе явище [16, с. 7]. Створення дієвої та ефективною, демократичної моделі поділу влади на ґрунтовних науково-правових засадах з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду її реалізації є одним із основних завдань політично-правової реформи, напрямки, зміст і доцільність якої обговорюються політичними силами українського суспільства, досліджуються вченими-правниками [4, с. 4]. Актуальність питання про головні компоненти поділу державної влади підвищується також у зв'язку із тим, що одним із напрямків свого розвитку Україна визначила входження до європейських структур з метою створення правової європейської держави з високим рівнем життя, культури й демократії. У свою чергу, політична і правова інтеграція до Євросоюзу може бути досягнута лише в результаті набуття нових якісних характеристик, що неможливо без всебічного вдосконалення механізму державної влади.

Теоретико-концептуальні засади дослідження вказаних питань мають базуватися на працях і висновках таких науковців, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Г. Анікевич, В. Г. Атаманчук, М. І. Байтін, К. С. Бельский, С. В. Бобровник, О. Р. Дашковська, Ю. О. Дмитрієв, Л. Дюгі, Г. Єллінек, А. П. Заєць, І. О. Ільїн, Т. В. Кашаніна, Б. О. Кістяківський, М. І. Козюбра, Ф. Ф. Кокошкін, І. Б. Коліушко, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, М. М. Коркунов, Н. С. Крилова, М. А. Крутоголов, С. Л. Лисенков, Д. Ллойд, Д. В. Лук'янов, Г. М. Манов, О. В. Петришин, П. М. Рабінович, В. М. Селіванов, Ф. В. Тарановський, В. Я. Тацій, В. О. Тененбаум, Ю. О. Тихомиров, Ю. М. Тодика, В. Ф. Халіпов, М. В. Цвік, Т. В. Чехович, В. Є. Чиркін, В. М. Шаповал, Г. Ф. Шершеневич, Ю. І. Ющика та ін.

Слід зазначити, Ш. Монтеск'є у своїх працях визначив теорію поділу влади в так званому класичному вигляді, яка репрезентує «жорстку» модель поділу, відповідно до якої державна влада має поділятися на законодавчу, виконавчу й судову, що функціонують самостійно і автономно. Проте далеко не у всіх державах (навіть у розвинених) можна вирізняти самостійні законодавчу й виконавчу гілки влади. Йдеться не про класичну тріаду в цілому, а про відносини між законодавчим і виконавчим органами. Наприклад, у державно-правовій системі континентальної Європи, для якої характерними є парламентські республіки, ці гілки влади не розділені саме як законодавча й виконавча. Тут є законодавчі й виконавчі інститути, проте немає функціонального й суб'єктного поділу на законодавчу й виконавчу гілки влади.

Відбувається еволюція принципу поділу державної влади. На науковому рівні теорія поділу влади відчула серйозну критику з боку своїх супротивників. На думку одних науковців, фактично йдеться про поділ праці, з точки зору інших – цю теорію слід доповнити зумовленими сучасною епохою новаціями, головною серед останніх є розгляд гілок влади (особливо законодавчої і виконавчої) в процесі їх взаємодії, гармонійної співпраці, переплетінні. Принцип поділу влади як елемент теорії – це ідеальна конструкція, а як складова практики конституціоналізму – динамічне явище, що демонструє різноманітні варіанти її реалізації. У сучасних державах починає переважати «м'яка» модель поділу, особливо у взаємовідносинах виконавчої й законодавчої гілок влади, коли відбувається фактичне взаємопроникнення, втручання у сфери діяльності всіх трьох гілок державної влади.

Незалежне положення у всіх моделях поділу державної влади займає судова влада, що обумовлюється специфікою її юридичної природи. Судова влада є самостійною гілкою державної влади й реалізується спеціальними державними органами – судами. Незалежність останніх від інших державних органів забезпечується тим, що вони підпорядковують тільки закону й відповідальні тільки перед ним. Особливе місце посідають конституційні суди, які здійснюють контроль і нагляд за тим, щоб усі нормативно-правові акти й рішення правозастосовних органів відповідали конституції. У деяких державах функції конституційного суду виконують верховні суди (США) або спеціальні державні органи (Конституційна рада Франції) [5, 61; див. також 12; 15]. Судова влада, безперечно, впливає на форму державного правління, але цей вплив непрямий і зумовлений він її взаємовідносинами із

законодавчими й виконавчими органами, які, у свою чергу, визначаються системними зв'язками форми держави [3, с. 130]. Судовим інстанціям належить дотримуватися найбільш загальної теорії поділу державної влади, що припускає суворе дотримання й виконання функцій кожної з гілок державної влади при розгляді справ на конституційність чи неконституційність тих чи інших функцій [13, с. 22].

Жодному з органів не належить вся державна влада в її повному обсязі, забороняється виконувати функції, що належать іншому органу (інституціональний і функціональний компоненти поділу влади). При цьому існує обов'язкова умова: не повинно бути зосередження влади в руках однієї особи (суб'єктний компонент) [9, с. 81]. Словами Р. Ципеліуса: учення про поділ влади розрізняє найважливіші сфери функціональної діяльності держави й пов'язані з ними компетенції і вимагає створювати для кожної такої царини свої органи. Кожен із цих органів має принципово обмежуватися виконанням тієї функції, якою він відає. В остаточному ж підсумку все зводиться до того, щоб запобігти концентрації влади в руках одного політичного суб'єкта [1, с. 317]. Втім, позитивне і цілком демократичне намагання створити систему, яка б гарантувала неприпустимість абсолютизації державної влади і відторгнення вищого суверенітету від народу на користь того чи іншого органу держави, у безпосередній державотворчій практиці ставить чимало складних проблем [2, с. 10; див. також 6; 10; 11].

Функціональний поділ державної влади означає, що владні інститути самостійні в межах своєї правової компетенції й, відповідно, органи однієї гілки влади не вправі втручатися в компетенцію іншої, а компетенції не повинні перетинатися чи конкурувати. Водночас у взаємовідносинах владних інститутів має функціонувати механізм стримувань і противаг, який не дозволяє будь-якій з гілок влади виходити за межі її компетенції і, навпаки, дозволяє одним гілкам стримувати інші в рамках своєї компетенції. Для усіх варіантів трактування принципу поділу влади є наявним визнання системи стримувань і противаг між відповідними органами. За умов будь-якої конкретної моделі стримувань і противаг відбувається часткове компетенційне «проникнення» виконавчої влади відносно законодавчої влади. Прикладом такого «проникнення» є право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, здійснюване Кабінетом Міністрів України. Разом з тим не можна вважати таким, що має відповідний характер право вето Президента України. Вето є його правом як глави держави, а не як суб'єкта державного володарювання, функціонально поєднаного з виконавчою владою [7, с. 9].

Якщо виходити з класичного (догматичного) трактування теорії поділу державної влади, можна вважати наявність певних повноважень порушенням однойменного принципу. Проте з огляду на те, що сучасне її розуміння передбачає існування різних видів компетенційних взаємозв'язків у певних моделях поділу державної влади, що, у свою чергу, зумовлюються різновидами форми державного правління, то суто догматичне тлумачення цієї теорії не відповідає сучасним реаліям конституційного будівництва й політико-правової практики. Тому вбачаються припустимими наступні так звані порушення функціонального поділу державної влади, які в сучасному

розумінні є елементами системи стримувань і противаг: а) амністія (акт законодавця); б) видання виконавчими органами нормативних актів на підставі й на виконання законів (включаючи делеговане законодавство); в) законодавча ініціатива виконавчих органів і вищих судів; г) відкладальне вето і право помилування як прерогативи глави виконавчої влади (або президента як глави держави); д) створення вищими судами загальнообов'язкових прецедентів і видання актів нормативного тлумачення права, що мають силу вторинних джерел права; е) конституційна й адміністративна юрисдикції.

Неприпустимість поєднання судової влади з законодавчою цілком очевидна. Причому ця вимога не заперечує можливості прецедентного права. При встановленні прецеденту суд створює норму, але надалі суди пов'язані нею. При більш докладному розгляді цього питання можна дійти висновку, що, з одного боку, у країнах прецедентного права законотворча влада-функція поділена між парламентом і високими судами, а з другого – у міру історичного розвитку прецедентних правових систем вона неухильно зрушується в бік парламентського законодавства. Креативні прецеденти витісняються статутним правом, але при цьому прецеденти тлумачення залишаються важливим інструментом в руках судової влади, що дозволяє приводити законодавство у відповідність із конституційними принципами. «Розширення обсягів статутного регулювання на перший погляд повинно вести до зниження значення прецеденту як джерела права в сучасних умовах. Однак щодо правової системи Англії із цієї обставини впливає прямо протилежний висновок: чим більше приймається законів, чим складнішими й деталізованішими виявляються їх положення, тим частіше суддям доводиться інтерпретувати їх норми, а отже, створювати прецеденти» [14, с. 179].

Функціональне виокремлення, з одного боку, влади судової, з другого – законодавчої й виконавчої означає передусім заборону кому б то не було здійснювати владу-функцію правосуддя, яка належить тільки судам. У той же час останні здійснюють правовий контроль за актами законодавчих і виконавчих органів. Щоб цей контроль залишався в межах судової влади-функції, він має здійснюватися виключно в рамках розв'язання спорів про порушене право. Суд не повинен бути професійним контролером або наглядачем.

Звідси впливає неприпустимість абстрактного нагляду за конституційністю або законністю нормативних актів, що ставить суд у положення судді у своїй же справі, оскільки дозволяє перевірку за ініціативою самого суду. Повноваження абстрактного нормоконтролю мають допускатися лише у випадках, якщо в правоустановчому процесі виникає спір між органами з конкуруючою нормотворчою компетенцією (якщо такої немає, то й абстрактний нормоконтроль не потрібен). Основною формою має бути конкретний контроль або нагляд за конституційністю або законністю, здійснюваний у випадках спору про порушене суб'єктивне право. Таке твердження припускає, що разом з конституційним і вищим адміністративним судами необхідна розгалужена система і судів адміністративної юрисдикції. Останні не повинні підмінювати собою адміністративні органи, але доступ до них має бути настільки

простим, щоб будь-яке адміністративне рішення можна було оскаржити в компетентному суді.

Потреба в такому судовому контролі за діяльністю виконавчих органів пояснюється двома обставинами. По-перше, виконавча влада-функція володіє величезними ресурсами примусу, керуючи такими державними інститутами, як збройні сили, поліція, спеціальні служби. Вона безпосередньо здійснює державний примус, і саме вона може реально порушувати права і свободи громадян. У силу своїх ресурсів примусу влада-функція має можливість піднятися над іншою владою й за браком реального судового контролю зайняти монопольне положення в системі державної влади. По-друге, виконавча влада має здійснюватися в суворій відповідності конституції й законам. Разом із тим навіть у самому демократичному суспільстві її здійснення тією чи іншою мірою супроводжується зловживанням владними повноваженнями, довільним, юридично ніяк не виправданим адміністративним розсудом [8, с. 6].

Звичайно, в контексті суб'єктного поділу державної влади існує персональна незалежність або персональний компонент поділу державної влади. Так, А. Шайо відзначає, що в конституціях, в яких провадиться розмежування компетенцій між гілками влади, підкреслюють, що одна й та ж сама особа не може служити в органах двох гілок влади, але робить застереження, що в парламентських системах цьому не надається великого значення [18, с. 93].

У державах із парламентською формою правління не може бути повної персональної незалежності у відносинах парламенту (парламентською більшістю) й уряду, бо вони, як правило, контролюються таким політичним суб'єктом, як партія або коаліція партій. В умовах самоорганізованого громадянського суспільства основними суб'єктами політичної участі є не стільки індивіди, скільки їх організовані об'єднання – насамперед партії [17, с. 25].

Таким чином, треба вести мову не тільки про персональний компонент поділу державної влади, а й про компонент суб'єктний у більш широкому смислі.

Суб'єктний компонент поділу державної влади означає, що та сама особа або організований політичний суб'єкт (політичний лідер або ж партія, група) не повинен здійснювати одночасно різні влади-функції, і різні гілки державної влади будуть реально незалежними тільки у випадку, якщо вони контролюються різними суб'єктами, у всякому разі – не контролюються тим самим суб'єктом. «Організаційно-функціональний поділ влади супроводжується вимогою, щоб одна й та сама особа не поєднувала в собі повноваження різних гілок влади. Лише за умови цієї несумісності реально досягається поділ влади» [1, с. 318].

Інакше кажучи, поділ державної влади здійснюється лише тією мірою, якою державновладні інститути з розмежованою компетенцією контролюються різними суб'єктами – різними політичними силами. Без цієї умови функціональний поділ державної влади неможливий. Без нього інституціональний і функціональний поділ, юридично забезпечений будь-якими стримуваннями й противагами, перетворюється на юридичну фікцію.

Тому, на нашу думку, неточним є твердження, що поділ державної влади зовсім не вимагає «...поділити єдину владу між різними суспільними силами або соціальними групами. Призначення принципу поділу влади – виключити можливість концентрації всієї повноти влади в руках однієї особи або органу...» [19, с. 5]. Виникає запитання: як же виключити таку можливість, якщо влада не буде поділена між різними соціально-політичними силами? Відповідь на нього можна знайти в поданих прикладах.

Якщо обраний народом президент (глава виконавчої влади) не має права законодавчої ініціативи, а його вето переборюється кваліфікованою більшістю, здавалося б, поділ державної влади на законодавчу й виконавчу не порушується. Але якщо особа, яка займає пост президента, і парламентська більшість належать до однієї партії, вони можуть виступати як одна політична сила (можливо, ця єдність не буде яскраво вираженою, якщо немає необхідної для неї партійної дисципліни). «Якщо виходити з тези дисциплінованості партій, будь-який поділ влади може виявитися марною спробою для створення конституціоналізму. Поділу влади сприяє, коли депутати не залежать від партії, наприклад, щодо фінансування кампанії й висування кандидатур, але постійно залежать від виборців аж до можливості відкликання» [18, с. 104]. У цьому разі важливі законопроекти готуватимуться президентом, вноситимуть в парламент через депутатів відповідної пропрезидентської партії, а потім парламентська більшість буде перетворювати їх на закони. Таким чином, інституціональне й функціональне структурування апарату державної влади не можна розцінювати як її поділ, якщо немає суб'єктного компонента цієї влади.

Функціональний поділ влади на законодавчу й виконавчу гілки може бути порушено (несуттєво) наданням президентові права законодавчої ініціативи, але при цьому незалежний від легіслатури президент і парламентська більшість будуть належати до різних політичних партій (партій-опонентів). У такому випадку, навпаки, є поділ влади на законодавчу й виконавчу. Законодавець в особі парламентської більшості виступатиме у відносинах з виконавчою владою як самостійний політичний суб'єкт, а президентська законодавча ініціатива втратить смисл.

Отже, наявність або відсутність у президента права законодавчої ініціативи – це юридична формальність, і сама по собі вона ніяк не впливає на наявність або відсутність поділу державної влади на законодавчу й виконавчу гілки. Якщо президент і парламентська більшість належать до різних політичних сил, формальне право законодавчої ініціативи фактично нічого президентові не дає. Якщо вони належать до однієї партії, президентові й не потрібне це формальне право, тому що депутати, її члени, можуть вносити президентські законопроекти від свого імені.

Література

1. Zippelius R. Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft). – № 13., neubearb. Aufl. Mtinchen: Ein Studienbuch, 1999. – 442 p.;
2. Бабенко К. А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юрид.

наук: 12.00.02 / К. А. Бабенко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2004. – 17 с.;

3. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики: монографія / С. К. Бостан. – Запоріжжя: Юрид. ін-т, 2005. – 540 с.;

4. Бульба О. Ю. Конституційно-правові аспекти реалізації принципу поділу влади в Україні: національна традиція та сучасність: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. Ю. Бульба ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2008. – 20 с.;

5. Дмитриев Ю. А. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива: монография / Ю. А. Дмитриев, А. М. Николаев. – М.: Профобразование, 2002. ? 838 с.;

6. Жук Н. А. Стримування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н. А. Жук ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.;

7. Журавльова Г. С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г. С. Журавльова ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – 19 с.;

8. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А. Б. Зеленцов. – М.: Издательство РУДН, 2002. – 190 с.;

9. Зорькин В. Д. Социалистическое правовое государство: основные черты концепции // Право и власть / Под ред. М. П. Вышинского. – М., 1990. – С. 64–95;

10. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу функцій влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Р. С. Мартинюк ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2005. – 20 с.;

11. Матвеев С. В. Юридичний механізм взаємодії органів державної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. В. Матвеев Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ, 2011. – 20 с.;

12. Міхеєва Т. П. Інститут конституційної юстиції: історичні та політико-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. П. Міхеєва ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2010. – 20 с.;

13. Полянский И. А. Правовая природа исполнительной власти и место в организации государственной власти // Известия ВУЗов. Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 22, 23;

14. Романов А. К. Правовая система Англии. 2-е изд., испр. / А. К. Романов. – М.: Дело, 2002. – 344 с.;

15. Скомороха В. Є. Конституційний Суд України в механізмі державної влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Є. Скомороха ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2001. – 19 с.;

16. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. В. Хоменко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 20 с.;

17. Четвернин В. А. Общество и государство / Феноменология государства. Вып. 2. Государство и гражданское общество / Отв. ред. В. А. Четвернин. – М.: ИГП РАН, 2003. – С. 25;

18. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо; пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001. – 292 с.;

19. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 174 с.