

**І. В. Процюк**, кандидат юридичних наук,  
доцент. Національна юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого

## Поділ влади — фундаментальний принцип демократичної правової державності

Здійснення влади — це складна і відповідальна діяльність. Тому з часу формування людського суспільства така діяльність поділяється на певні відокремлені напрямки. Таким чином виникає розподіл праці при реалізації владних повноважень. Можна стверджувати, що розподіл праці є універсальною характеристикою соціального життя людини і має довгу еволюцію, починаючи з простих форм у первісному суспільстві і до структурної диференціації соціальних, політичних, економічних функцій у сучасному суспільстві.

Диференціація спеціалізованих функцій у суспільстві веде до збільшення кількості виконуваних соціальних ролей і обсягу операцій, а це, в свою чергу, при здійсненні влади у демократичній державі веде до розподілу влади з її системою стримувань і противаг.

Теорію поділу влади можна розглядати з двох сторін: з точки зору структурного оформлення влади і з точки зору забезпечення демократичних засад у суспільстві. Вона передбачає обґрунтування ідеї організації і здійснення державної влади на основі раціонального розподілу праці в рамках державного механізму як єдиної системи органів, що знаходяться у певному співвідношенні і організаційно відокремлені. Розподіл влади потребує чіткого розмежування функцій і закріплення кордонів

між гілками влади, прерогатив, забезпечення їх юридичної самостійності і певної незалежності, ділової взаємодії і взаємного стримування. Цей принцип вимагає ефективного контролю і нейтралізації неконституційних дій кожної з гілок влади, збалансування повноважень і певного суперництва, рівноправного партнерства і недопущення непомірного підвищення ролі одного органу за рахунок статусу іншого. З цього випливає, що поділ влади є обов'язковою умовою знищення деспотизму і свавілля, недопущення зловживання владою й її узурпації, є необхідною передумовою помірною правління, забезпечення суспільного порядку і законності, гарантії прав і свобод особи. Саме на основі поділу влади виникає плюралістична демократія, вільна гра політичних сил як важливий засіб врівноваження протилежних класових, групових і приватних інтересів, вирішення об'єктивно існуючих соціальних протиріч<sup>1</sup>.

Сам термін «поділ влади» є умовним, бо, як було сказано, політична влада представлена різними видами органів, але завжди залишається єдиною і концентрується в народі. Між тим цей термін досить вдало загострює увагу на необхідності диференціації функцій державних органів, які здійснюють цю єдину владу. Така диференціація має об'єктивний характер і відображає необхідність розподілу праці між різними гілками політичної влади.

Задовго до формування класичних варіантів теорії поділу влади і її офіційного визнання виникає розподіл праці між різними органами політичної влади. Ще мислителі давнини помітили, що в системі державних органів існує певна диференціація. В основу цієї диференціації «покладений зміст функцій державної влади... Для виконання тієї чи іншої комбінації цих органів створюються відповідні державні органи і організації»<sup>2</sup>.

Про ідею поділу державних органів і розподілу їх функцій висловлювались ще античні мислителі: Платон, Арістотель, Полібій та інші. Виходячи з тогочасної історичної дійсності, вони вказували на необхідність розподілу праці між окремими

<sup>1</sup> Див.: *Барнашов А. М.* Теория разделения властей: становление, развитие, применение. — Томск: Изд-во Томского университета, 1988. — С.8.

<sup>2</sup> *Тихомиров Ю. А.* Разделение властей или разделение труда? // Сов. гос. и право. — 1967. — № 1. — С.16.

групами рабовласницького суспільства, вказували на існування різних державних органів з властивими їм функціями, на необхідність розмежування між ними повноважень.

Між тим, аналізуючи організацію державних органів, вони не доходили до питань про характер їх взаємовідносин, форми їх взаємодії, протидії, взаєморівноваження, взаємостимування і т.п., на що звернуто увагу в доктрині поділу влади<sup>1</sup>. Це і зрозуміло, в умовах античності при слабкій інституціалізованості державних органів процес і відповідно теорія поділу влади не отримала свого завершення у вигляді закінчених політико-правових форм. Згодом еволюція античної державності від полісної демократії до деспотизму епохи пізньої Римської імперії фактично зняла проблему з порядку денного.

Проте саме по собі існування органів законодавчих, виконавчих і судових є не свідомством, а лише необхідною передумовою здійснення в державі принципу поділу влади. Навіть у Радянському Союзі, де панував тоталітаризм, адміністративно-командні методи, а за часів сталінізму — терор і масові репресії, існувало конституційне закріплення розмежування на законодавчі органи (Верховні Ради), виконавчі (Ради Міністрів) і судові (система судів). Але фактично мова йшла тільки про розподіл праці і ні в якому разі не про поділ влади. Таке становище базувалось на висновках Ф. Енгельса про єдність і неподільність політичної влади, яка захищає інтереси пануючого класу<sup>2</sup>, і підкріплялось звуженою трактовкою його думки щодо того, що поділ влади є діловим розподілом праці в державному механізмі<sup>3</sup>.

Таким чином, розподіл праці в реальному житті держави є важливим і необхідним елементом, а також передумовою поділу влади. Але в той же час це лише перший крок до побудови політичної влади на основі принципу поділу влади.

Дж. Локк і особливо Ш. Л. Монтеск'є підкреслювали соціальний зміст поділу влади. Вони проголошували поділ влади не як технічний розподіл функцій між державними органами, а як поділ владарювання з метою досягнення компромісу між різни-

<sup>1</sup> Див.: *Нерсесянц В. С.* Политические учения Древней Греции. — М.: Наука, 1979. — С.188-189.

<sup>2</sup> Див. *Маркс К. и Энгельс Ф.* Соч. Т. 5. — С.196.

<sup>3</sup> Там же. — С.203.

ми соціально-політичними силами. Згідно з Монтеск'є жодна влада не повинна втручатися в компетенцію іншої, але кожна з них, захищаючи себе від можливого втручання, має право контролювати або стримувати іншу владу, попереджаючи перевищення нею своїх повноважень<sup>1</sup>.

Ідеї Монтеск'є були підхоплені іншими просвітителями, а потім і законодавчо закріплені Великою французькою революцією. Стаття 16 Декларації прав людини і громадянина 1789 року проголосила: «Суспільство, де не забезпечені гарантії і не існує поділу влади, не має конституції». Ще за два роки, в 1787 році була прийнята Конституція США, яка вважається класичною з точки зору втілення в ній поділу влади. В цьому документі з самого початку зроблений акцент не на соціальний, а на організаційний, техніко-правовий аспект розподілу повноважень між Конгресом, Президентом і Верховним судом. Саме в американському політичному механізмі найбільш послідовно застосовується система стримувань і противаг, заснована на проголошенні організаційної незалежності трьох гілок політичної влади — законодавчої, виконавчої, судової і розмежуванні між ними функцій. Але теорія не у всьому збігається з практикою. Як справедливо зазначається в літературі, «в радикальній формі поділ влади не був здійснений ніде в світі, в тому числі і в самих Сполучених Штатах. І не через невміння і небажання, а значною мірою тому, що реальний розвиток суспільства протидіє припасуванню під абстрактні схеми»<sup>2</sup>. Водночас необхідно наголосити, що демократичною можна вважати лише ту країну, де цей принцип закріплений у Конституції (ст. 6 Конституції України закріплює, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову») і для кожної з гілок влади визначене власне коло повноважень. Їх взаємопроникнення можливе лише в обмежених сферах і лише з метою взаємостимування гілок влади, на підставі і у випадках, що передбачені законом. У межах своєї компетенції кожна гілка влади повинна бути самостійною,

<sup>1</sup> Див.: *Монтескье Ш. Л.* О духе законов // Избранные произведения. — М.: Госполитиздат, 1955. — С. 293-296.

<sup>2</sup> Теория права и государства: Учебник / Под ред. Г. Н. Манова. — М.: Изд-во БЕК, 1995. — С.257.

рівною і незалежною від інших, обмеженою тільки законом. Поєднання однією гілкою влади, в тому числі і законодавчою, функцій інших є неприпустимим, тому що призведе до тиранії і диктату.

Особливе місце в цьому «політичному організмі» займають законодавчі органи, в яких втілюється законодавча влада. Розглядаючи це питання, не можна не вказати на неможливість замінити орган законодавчої влади жодним іншим органом і навіть самим народом. Існує думка, начебто референдум порівняно з народним представництвом має переваги, оскільки він дозволяє послідовно проводити в житті принцип народовладдя. Одним з родоначальників такого погляду був Ж. Ж. Руссо, який виступав за прийняття усіх законів безпосередньо народом, базуючись на тому, що «влада законодавча належить народу і може належати тільки йому»<sup>1</sup>. Але думка про беззаперечні переваги референдуму послідовно не обґрунтована, оскільки референдум має значні недоліки. По-перше, навіть у тому разі, коли питання на референдумі сформульовані в достатньо дохідливій формі, вони залишають два варіанти відповіді «так» чи «ні» в цілому. А внести зміни чи доповнення до винесеного на референдум проекту, погодитись з одними його положеннями і відкинути інші виборці не в змозі. По-друге, громадська думка є лише відносно самостійною, вона може стати жертвою маніпуляцій з боку політиків. У суспільстві, де низький рівень політичної і правової культури, це тим більш небезпечно. Це визнавав і Ж. Ж. Руссо, вказуючи, що «підкупити народ не можна, але його можна обдурити»<sup>2</sup>. По-третє, далеко не кожне питання політичного життя може бути вирішене загальнонародним голосуванням. Для прийняття рішень із складних питань потрібне їх спеціальне обговорення в законодавчих і виконавчих структурах влади з залученням десятків, сотень експертів, спеціалістів з даного питання<sup>3</sup>.

Ще Ш. Л. Монтеск'є говорив, що народ сам по собі не може ефективно і кваліфіковано управляти державою. Для цього він

<sup>1</sup> Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре или начала политического права. — М.: Книгоизд-во «Труд и воля», 1906. — С. 87.

<sup>2</sup> Там же. — С. 47.

<sup>3</sup> Див.: Философия власти / Под ред В. В. Ильина. — М.: Изд-во Московского ун-та, 1993. — С. 174.

повинен вибирати з свого середовища найосвіченіших і найшанованих людей. «Велика перевага обраних представників у тому, що вони здатні обговорювати справи. Народ для цього зовсім непридатний, що й складає одну з найслабкіших сторін демократії»<sup>1</sup>. Саме тому представницький орган визначає в ході дискусії народну волю, загальний інтерес і виражає їх у відповідних законодавчих актах. Крім наведених аргументів, слід вказати і на те, що проведення референдумів вимагає величезних матеріальних витрат і проведення організаційної роботи. Це робить неможливим прийняття всіх законів у такий спосіб у більшості країн, у тому числі і в Україні. Між тим не підлягає сумніву, що референдум необхідний для затвердження найбільш значущих актів всім народом, після їх детального обговорення і узгодження між гілками влади. Отже, важливість законодавчих органів є незаперечною.

Проте це не означає, що будь-яка гілка влади, в тому числі і законодавча, може бути визнана верховною серед інших гілок влади, тобто такою, що їй мали б підпорядковуватись всі інші гілки влади. Це прямо протирічить принципу поділу влади і призведе до тих наслідків, про які попереджав Ш. Л. Монтеск'є, а саме перебрання на себе однією гілкою функцій інших гілок влади і звідси, зрештою, до порушення прав і свобод громадян. Л. Кривенко зазначає, що «поглиблення наукових уявлень обумовлене всебічним осмисленням того, що принцип розподілу влади може бути оптимально корисним лише за умови його сприйняття не частково, а тільки в цілому, завершеному вигляді»<sup>2</sup>. Отже, в цій тріаді не повинно бути вищих і нижчих гілок влади, а всі вони є рівні і повинні мати можливості стримувати одна одну. Справедливо підкреслює Є. Назаренко, що Україні безумовно потрібна сильна законодавча влада для реформування законодавства відповідно до завдань забезпечення прав та свобод людини і громадянина; сильна виконавча влада, здатна втілювати в життя закони, здійснювати економічні реформи; сильна та незалежна судова влада спроможна захистити права

<sup>1</sup> Монтеск'є Ш. Л. О духе законов. — СПб.: Изд-во Ив. Пантелеева, 1900. — С.159.

<sup>2</sup> Див.: Кривенко Л. Т. Верховна Рада України. — К.: Вид-во Ін Юре, 1997. — С. 6.

та свободи особи і громадянина й водночас забезпечити неухильне додержання законів усіма органами держави, посадовими особами та громадянами<sup>1</sup>. За Конституцією Україна має змішану форму правління і певні особливості характеру проведення в життя принципу поділу влади.

Проте безумовно законодавча влада займає особливе місце в системі поділу влади, і це пояснюється багатьма факторами. Одним з них є те, що, як вже наголошувалось, законодавчий орган формується безпосередньо народом і, виходячи з цього положення, має найвищий ступінь легітимності. Але ж необхідно враховувати, що таким самим чином обирається президент, і тому ступені легітимності президента і парламенту є рівними. І парламент, і всенародно обраний президент є органами первинного представництва, тобто парламент і президент є безпосередніми представниками народу.

Верховенство парламенту обґрунтовується також тим, що він широко колегіальний орган всього населення<sup>2</sup>. Колегіальне керівництво має безумовну перевагу перед одноосібним. Звичайно, і парламент, і президент в Україні мають представницький характер. Але деякий примат Верховної Ради випливає з того, що депутатський корпус крім того, що представляє інтереси всього народу, є представником регіональних і групових інтересів населення, а при нинішній виборчій системі слід додати — і політичних партій<sup>3</sup>. Таким чином, можна бачити перевагу парламенту і в тому, що загальнонародно обраний Президент є представником всього народу, а Верховна Рада представляє поряд із загальнонародними також місцеві, партійні, групові та інші інтереси.

Що стосується повноважень законодавчого органу, то народ делегує йому лише ті повноваження, що віднесені до компе-

<sup>1</sup> Див.: Назаренко Є. Питання розвитку та систематизації законодавства у світлі нової Конституції України // Українське право. — 1996. — Число 3. — С. 40.

<sup>2</sup> Див. Кривенко Л. Тріада влади. Перша серед рівних // Віче. — 1994. — № 7 — С. 19.

<sup>3</sup> Див.: Колодій А. М., Копейчиков В. В., Цвік М. В. Народовладдя як основа представницької демократії. — К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995 — С. 14-15.

тенції законодавчої гілки влади. Законодавча влада, таким чином, діє в обмеженій сфері і не приймає рішень щодо питань, які належать до компетенції інших гілок влади, вирішуються безпосередньо народом на референдумі чи якимсь чином обмежують права та свободи людини. Не зайвим, щодо останнього твердження, було б пригадати Б. Г. Сігана, який вказує, що «треба обмежити владу законодавчих органів так, щоб вони не мали змоги втручатися в законні приватні справи людей»<sup>1</sup>.

Пріоритет законодавчої влади полягає головним чином в тому, що виконавча влада повинна здійснювати свої функції згідно з тими правилами-законами, які встановлені законодавчою владою. В цьому сенсі Д. Локк зазначає: «Той, хто представляє закони для іншого, повинен мати верховенство»<sup>2</sup>. Але Д. Локк і інші мислителі, наприклад Д. Медісон, розуміли під верховенством законодавчої влади тільки загальнообов'язкову силу законів, а ні в якому разі не підпорядкування виконавчої влади законодавчій<sup>3</sup>. Той же Д. Локк вказував, що, незважаючи на верховенство законодавчої влади, вона не є необмеженою, а зв'язана правом справедливості і регламентом<sup>4</sup>, оскільки є певна процедура роботи цього органу, яка не може бути порушена. Крім того, законодавча діяльність у широкому розумінні не є монополією виключно законодавчого органу, оскільки в законотворчому процесі беруть участь і інші суб'єкти, наприклад, президент або уряд. Отже, хоча вирішальна роль у прийнятті законопроекту належить парламенту, але при прийнятті ним законів враховується і воля інших гілок влади.

Це все пов'язано з системою стримувань і противаг між гілками влади. По-перше, потрібно з'ясувати призначення цієї системи. Система стримувань і противаг, на думку А. М. Барнашова, була створена для забезпечення співробітництва і взаємодії

<sup>1</sup> Сіган Бернард Г. Створення конституції для народу чи республіки, які здобули свободу. — К.: Інститут демократії ім. П. Орлика, 1993. — С. 18.

<sup>2</sup> Локк Д. Избранные произведения: В 2 т. — М.: Соцэкгиз, 1962. — Т.1. — С. 86.

<sup>3</sup> Див.: Политическое эссе А. Гамильтона, Д. Медисона, А. Джея. — М.: Юрид. лит., 1993. — С. 348.

<sup>4</sup> Див.: Локк Д. Два трактата о правлении // Соч.: В 3 т. — М.: Мысль, 1988. — Т. 3. — С.343.

всіх органів єдиної державної влади<sup>1</sup>. І це справедливо, бо саме ця система дозволяє зберегти динамічну рівновагу між гілками влади. Як зазначає О. Осавелюк, «головним елементом в системі поділу влади є система стримувань і противаг, без неї неможливою була б та гнучкість і оперативність в державному управлінні і нормотворчості»<sup>2</sup>.

Саме система стримувань і противаг в поєднанні з класичною чи формальною теорією поділу влади сприяє створенню такої державної функціональної системи, яка може ефективно діяти. Через це Ш. Л. Монтеск'є вважав за необхідне встановити такі взаємовідносини між названими ним гілками влади, щоб вони, самостійно вирішуючи державні завдання, кожна своїми правовими засобами могли в той же час врівноважувати одна одну, попереджаючи можливість узурпації повноважень верховної влади будь-якою установою. Так, виконавча влада, що, на його думку, є підзаконною, повинна між тим обмежувати діяльність законодавчих зборів, які інакше вберуть в себе деспотичну владу. Тому монарх, особа якого священна, наділяється правом вето при затвердженні законопроектів, має законодавчу ініціативу, за його указом створюється і розпускається парламент. Разом з тим законодавча влада, хоча й не вправі, за термінологією Ш. Л. Монтеск'є, «зупиняти» діяльність виконавчої влади, що потребує швидких рішень, проте має право контролювати, яким чином виконуються створені нею закони, і уряд зобов'язаний давати звіт парламенту про своє управління<sup>3</sup>. Як бачимо, Ш. Л. Монтеск'є окреслює загальну схему системи стримувань і противаг, не викладаючи її детально.

Вперше система стримувань і противаг була широко втілена в Конституції США, де вона ґрунтується на таких основоположних засадах: гілки влади мають різні джерела формування; всі органи державної влади мають різні терміни повноважень;

<sup>1</sup> Див.: Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. — Томск: Изд-во Томского университета, 1988 — С.86.

<sup>2</sup> Осавелюк А. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Сов. гос-во и право. — 1993. — № 12.

<sup>3</sup> Див. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. — С. 294-296.

механізм нейтралізації узурпаторських зазіхань однієї з гілок влади, якщо вони виникають<sup>1</sup>.

З точки зору закріплення системи поділу влади, Конституція США є класичною. Більшість конституцій світу сприйняли таку систему із закріпленням стримувань і противаг, враховуючи свої внутрішні історичні, політичні, економічні та інші особливості. До елементів системи стримувань і противаг відносять: встановлення певної строковості повноважень посадових осіб і органів; несумісність депутатського мандату з зайняттям посади в апараті управління; право вето на законопроекти; право розпуску парламенту; контроль за законодавчою владою, який здійснюється народом у ході виборів; незалежність судового корпусу<sup>2</sup>. Крім того, до системи стримувань і противаг можна віднести наявність у парламенту контрольних функцій та інше.

Система стримувань і противаг встановлює такі взаємовідносини між гілками влади, коли жодна з них фактично не може приймати рішень з найбільш важливих питань державного життя самостійно, без погодження з іншими гілками влади. Як вказує ст.75 Конституції України, «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України». І тільки народ і парламент можуть приймати закони, якими керуються всі органи виконавчої і судової влади. Особливе значення має право парламенту згідно із ст. 85 Конституції України затверджувати Державний бюджет України, вносити зміни до нього, здійснювати контроль за його виконанням. Таким чином, вся фінансова діяльність держави підконтрольна парламенту. Крім того, парламент дає згоду на призначення на посади окремих посадових осіб. Важливим елементом стримування є положення, викладене в п.10 ст. 85 Конституції України, що надає змогу Верховній Раді усувати Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленою статтею 111 Конституції України.

В разі прийняття закону парламентом Президент має право відкладального вето. «Вето Президента України — невід'ємна

<sup>1</sup> Див.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Белые альвы, 1996. — С.277-278.

<sup>2</sup> Див.: Теория права и государства: Учебник / Под ред. Г. Н. Манова. — М.: Изд-во БЕК, 1995. — С. 258.

складова механізму стримувань і противаг у відносинах між різними гілками влади»<sup>1</sup>. Стаття 94 Конституції України говорить про можливість Президента повернути закон із своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради для повторного розгляду. Перебороти президентське вето парламент може тільки кваліфікованою більшістю, тобто 2/3 голосів від конституційного складу Верховної Ради України (450 депутатів). У той же час для прийняття закону згідно із ст.91 Конституції України необхідна проста більшість (50%+1 голос) від конституційного складу Верховної Ради. Можна вважати, що вето — це найбільш важливий засіб стримування законодавчої влади. Але в самому праві відкладального вето закладений принцип стримувань самого Президента. Бо, як випливає з тексту Конституції України, Президент може повертати тільки весь закон, накладаючи вето на нього, а не на його окремі статті. Таким чином, якщо в цілому закон задовольняє Президента, крім окремих його статей, йому доводиться обирати, підписувати закон чи ні.

Між законодавчою і виконавчою гілками влади є арбітр, в Україні — це Конституційний Суд. Як вказує ст. 147 Конституції України, Конституційний Суд як єдиний орган конституційної юрисдикції вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України. Отже, цей орган стоїть на захисті принципів і норм Конституції, стримуючи законодавчі і виконавчі органи від їх порушення. Як бачимо, крім покладених безпосередньо на органи влади функцій, вони здійснюють діяльність, спрямовану на взаємостимування з іншими органами. Таким шляхом досягається недопущення захоплення всієї повноти влади одним з органів.

Слід зазначити, що реальний поділ державної влади на незалежні гілки влади є найбільш важливим для реалізації влади в демократичній державі. Без поділу влади і ефективної системи стримувань і противаг не може бути правової держави.

<sup>1</sup> Головатенко В. І. Вето Президента як важіль забезпечення державно-правової реформи в Україні // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. Листопад 1997 року, Київ. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. — С. 136.

---

**В. П. Колісник**, доктор юридичних наук, доцент. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

### Подвійний вотум у процедурі ухвалення конституційного закону

---

У теорії права виокремлюються різні види законів: конституційні, звичайні, кодифіковані, загальні, спеціальні, тимчасові, забезпечувальні, допоміжні тощо. У деяких зарубіжних (зокрема, європейських) державах вирізняються окремі специфічні види законів. Так, у Франції визнається існування програмних, органічних, фінансових та деяких інших законів, у ФРН — рамочних законів та законів, спрямованих на виконання міжнародного договору або норм європейського права, в Іспанії — органічних, базових, виборчих законів, а також законів, що схвалюють статuti автономій<sup>1</sup>. У Російській Федерації закони поділяються на: 1) федеральні конституційні; 2) федеральні та 3) закони суб'єктів Федерації (ст. 76 Конституції Російської Федерації)<sup>2</sup>. Причому право ухвалення законів визнається не лише за республіками у складі Російської Федерації, а й за іншими суб'єктами федерації, у тому числі за такими з них, як край,

<sup>1</sup> Порівняльне правознавство. — Х.: Право, 2003. — С. 94-95.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. — М.: Юрид. лит., 1993. — С. 31; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1996. — С. 385-402, 418-428.