
І. В. Процюк, кандидат юридичних наук,
доцент Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Поділ та єдність державної влади

Демократія як політичний державний феномен є одним з величезних завоювань світової цивілізації. Стаття 1 Конституції України визначає Україну як демократичну державу. Побудова такої державності можлива тільки за умови втілення в життя принципів демократії, одним з яких є принцип поділу влади. Важливість і незаперечність цього принципу для демократичної державності було визнано ще у 18 сторіччі. Стаття 16 Французької декларації прав людини і громадянина 1789 року проголошує, що суспільство, де не забезпечені гарантії прав людини і не існує поділу влади, не має конституції.

Концентрація всієї або більшої частини влади в одному органі чи особі призводить до втрати свободи народом, а разом з цим і влади. Ще основоположник класичної теорії поділу влади Ш. Л. Монтеск'є попереджав: «Якщо влада законодавча і виконавча будуть об'єднані в одній особі чи установі, то свободи не буде, тому що можна остерігатись, що монарх або сенат стануть видавати тиранічні закони для того, щоб також тиранічно застосовувати їх. Не буде свободи і в тому випадку, якщо судова влада не відокремлена від влади законодавчої і виконавчої. Якщо вона об'єднана з законодавчою владою, то життя і свобода громадян потраплять у владу свавілля, бо суддя буде законодавцем. Якщо судова влада об'єднана

з виконавчою, то суддя отримує можливість стати гнобителем»¹. Як показала історія, слова Монтеск'є неодноразово підтверджувалися.

Для недопущення такого результату закріплюється поділ влади на три гілки — законодавчу, виконавчу і судову. З цього приводу Б. Зіган (США) зазначив, що в своєму практичному втіленні принцип поділу влади спрямований на те, щоб вирішити внутрішню суперечливу проблему, пов'язану із створенням державно-правової системи, яка, з одного боку «була б достатньо владною, щоб повністю виконувати своє призначення, а з іншого — не такою всесильною, щоб пригнічувати суспільство і окремих людей. Відомо, що необмежена влада незалежно від того, в руках якого органу вона зосереджується, завжди містить у собі ризик бути поступово трансформованою у необмежену тиранію»².

При цьому теорію поділу влади можна розглядати з двох боків: з точки зору структурного оформлення влади і з точки зору забезпечення демократичних засад у суспільстві. Теорія поділу влади передбачає обґрунтування ідеї організації і здійснення державної влади на основі раціонального розподілу праці в рамках державного механізму як єдиної системи органів, що перебувають у певному співвідношенні і організаційно відокремлені. Поділ 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 і 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

¹ *Монтеस्क'є Ш. Л.* Избранные произведения. — М.: Госполитиздат, 1955. — Т. 3. — С. 212.

² *Siegan B.* Separation of Power and other Divisions of Authority under the Constitution // *Suffolk University law. Review.* — 1989. — № 1. — P. 17.

врівноваження протилежних класових, групових і приватних інтересів, вирішення об'єктивно існуючих соціальних протиріч¹.

Тому принцип поділу влади розглядається як безпосередній компонент демократії. Карл Дойч (США), визначаючи демократію як правління більшості при дотриманні прав меншостей, додає до цього визначення і плюралізм, під яким розуміє наявність поділу влади, стримувань і протигаг, федералізм².

Вперше принцип поділу влади був закріплений у Конституції США, яка була прийнята у 1787 році і вважається класичною з точки зору втілення в ній поділу влади. У 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 протигаг, 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, «у радикальній формі розподіл влад 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 опирається підгонці під абстрактні схеми»³. Разом з тим необхідно наголосити, що демократичною можна вважати лише ту країну, де цей принцип закріплений у Конституції (ст. 6 Конституції України: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову») і для кожної з гілок влади визначене коло повноважень. Їх взаємопроникнення можливе лише в граничних галузях і тільки з метою взаємостимування гілок влади, на підставі і у випадках, що передбачені законом. У межах своєї компетенції кожна влада має бути самостійною, рівною і незалежною від інших, обмеженою тільки законом. Виконання однією гілкою влади, в тому числі і за-

¹ Див.: Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. – Томск: Изд-во Томского университета, 1988. – С. 8.

² Deutsch K. Politics and governments: how people decide their fate. 2-nd. ed. Boston, 1974. P. 20–21.

³ Теория права и государства: Учебник / Под ред. Г. Н. Манова. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 257.

конодавчою, функцій інших є неприпустимим, оскільки призведе до тиранії і диктату.

Слід погодитись з тим, що класична конструкція поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову показала свою життєздатність і є оптимальною. Проте втілена в життя в різних країнах ця модель має свої відмінності. Оскільки, як зазначається в літературі, за сучасних умов оптимальним є гнучке розуміння теорії поділу влади¹. М. В. Цвік зауважує: «Глобальна модель розподілу властей відсутня. Застосовуються, залежно від конкретно-історичних умов, різні її варіанти або їх сполучення»². Тому неприпустимим є догматичне трактування принципу поділу влади як раз і назавжди існуючої схеми. Навпаки, цілком реальна можливість її доповнення новими елементами, що відповідають сьогodнішнім реаліям³. І це не дивно, тому що кожна з держав має свої політичні, економічні, національні відмінності тощо. Наприклад, в Україні на сьогодні ставиться питання про наявність контрольно-наглядової гілки влади, до якої відноситься Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та прокуратура України.

Поділ влади не слід розуміти як протистояння різних гілок влади. Думається, що жодна влада не може брати на себе функції іншої, але кожна з них не може діяти самостійно, не враховуючи дію інших. Усі гілки влади повинні взаємно доповнювати одна одну, між собою вони мають зберігати необхідний зв'язок і взаємозгодженість при прийнятті рішень. Саме таким чином створюється єдиний «політичний організм», що функціонуватиме з найбільшим коефіцієнтом корисної дії на благо всього суспільства. Процес державотворення, в тому числі і в Україні, може ефективно відбуватися, якщо він ґрунтується на консенсуальній, а не на конфронтаційній основі між гілками влади⁴.

¹ Див.: *Тацій В. Я., Грошовий Ю. М.* Правові засоби охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3. – С. 35–42.

² *Цвік М. В.* Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України. – 1993. – № 1. – С. 62.

³ Див.: *Чиркин В. Е.* Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Сов. гос. и право. – 1990. – № 8. – С. 3–12.

⁴ Див.: *Тацій В. Я., Тодика Ю. М.* Функціонування державної влади в аспекті конфліктології // Право України. – 1997. – № 8. – С. 29.

Невід'ємною частиною теорії поділу влади для забезпечення такого функціонування є система стримувань і противаг, яка певною мірою була створена для забезпечення співробітництва і взаємодії всіх органів єдиної державної влади¹. Тому що саме ця система дозволяє зберегти динамічну рівновагу між гілками влади. Як зазначає О. Осавелюк, «...головним елементом у системі поділу влади є система стримувань і противаг, без неї неможливою була б гнучкість і оперативність у державному управлінні і нормотворчості»².

Саме система стримувань і противаг у поєднанні з класичною чи формальною теорією поділу влади сприяють створенню такої державної функціональної системи, яка може ефективно діяти. Саме через це 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 урівноважувати 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 у себе деспотичну владу. Тому монарх, особа якого священна, наділяється правом вето при затвердженні законопроектів, володіє законодавчою ініціативою, за його указом створюється і розпускається парламент. Разом з тим законодавча влада, хоча й не вправі, за термінологією Монтеск'є, «зупиняти» діяльність виконавчої влади, що вимагає швидких рішень, однак вона має право контролювати, яким чином виконуються створені нею закони, і уряд зобов'язаний давати звіт парламенту про своє управління³. Як бачимо, 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: по-перше, всі три гілки влади мають різні джерела формування; по-друге, всі органи державної влади мають різні терміни повноважень; по-третє, автори системи стримувань і противаг

¹ Див.: Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. – С. 86.

² Осавелюк А. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Сов. гос и право. – 1993. – № 12.

³ Див.: Монтеस्कье Ш. Л. Избранные произведения. – С. 294–296.

ставили за мету створити такий механізм, у рамках якого кожна з гілок влади мала б можливість нейтралізувати узурпаторські зазіхання іншої¹. У тому чи іншому вигляді ця система закріплюється в усіх державах, де втілений в життя принцип поділу влади.

У науці завжди особлива увага приділялася аспекту забезпечення єдності державної влади за умови її поділу. Ще Арістотель звернув увагу на те, що елемент владарювання і елемент підпорядкування позначається у всьому, що, будучи складеним із декількох частин, становить одне ціле². І. Кант писав, що влади повинні «взаємно доповнювати одна іншу, зберігаючи при цьому необхідний зв'язок і узгодженість для блага держави»³. У свою чергу Г. Гегель уявляв державу «цілісним організмом, який функціонує завдяки різниці, взаємозв'язку і живій органічній єдності різних властей, які походять з єдності цілого»⁴. Сучасні підходи до теорії поділу влади також виходять з позицій про єдність державної влади.

Єдність державної влади проявляється перш за все в тому, що вона здійснюється єдиною системою державних органів — апаратом держави, що функціонують на підставі єдиного для усіх законодавства, в межах однієї країни, на засадах єдиних принципів, єдиних принципових цілей і напрямків у діяльності державних органів.

Єдність державної влади впливає також з її ознак. Загально-відомо, що невід'ємним елементом і властивістю державної влади є її суверенітет⁵, який виражається в тому, що державна влада наділена верховенством відносно всіх існуючих у суспільстві властей, є єдиною і неподільною, незалежною та самостійною від будь-якої іншої влади. Виходячи з єдності суверенітету, державна влада завжди є єдиною.

Потрібно, однак, наголосити, що суверенітет державної влади в демократичній державі є похідним від суверенітету народу. Оскільки народ є першоджерелом суверенітету, то як суверен він

¹ Див.: *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Белые альвы, 1996. — С. 277–278.

² Див.: *Политика Аристотеля.* — М., 1911. — С. 317.

³ *Кант И.* Сочинения: В 6 т. — М., 1965. — Т. 4. Ч. 2. — С. 236.

⁴ *Гегель Г.* Философия права. Сочинения. — М., 1934. — Т. 7. — С. 294.

⁵ Див.: *Витченко А. М.* Теоретические проблемы исследования государственной власти. — С. 105–107; *Чиркин В. Е.* Государственная власть в развивающихся странах. — С. 31.

має владу і передає її для здійснення державі. У статті 5 Конституції України говориться: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ»¹. З цього приводу справедливо підкреслюється в літературі, що «народ є джерелом державної влади, а народний суверенітет — джерелом державного суверенітету»².

Першоджерелом державної влади є народ. Народ засновує цю владу і передає її для здійснення іншим суб'єктам — державним органам. В умовах демократії здійснення влади доручається трьом незалежним, взаємостримуючим системам державних органів: законодавчій, виконавчій і судовій. Державна влада не належить в повному обсязі кожній з цих систем органів держави чи будь-якій особі. Кожна з них здійснює притаманні їй функції і повноваження, а між ними існує система стримувань і противаг. Поділяючи єдину систему державної влади на три частини і зберігаючи її єдиною, народ забезпечує свій суверенітет в її володінні. Отже, забезпечується єдність державної влади і її концентрація в суб'єкті-носієві, яким є народ. Цим самим забезпечується положення, коли в державі відсутня будь-яка необмежена влада, не зв'язана правом. При цьому поділ влади не є абсолютним, а, як бачимо, він, навпаки, передбачає єдність державної влади для забезпечення суверенітету її носія — народу.

Державна влада завжди по суті своїй єдина, але вона може організовуватися і функціонувати по-різному, а у демократичній державі — на основі принципу поділу влади. Теорія поділу влади сьогодні є антиподом всіх антиправових моделей необмеженого народного суверенітету або повновладдя одного органу чи однієї політичної сили. Цінність цього принципу полягає у можливості раціональної організації державної влади, при якій забезпечується гнучкий взаємний контроль і взаємодія вищих органів держави як частин єдиної влади через систему стримувань і противаг. Поділ влади при цьому не можна протиставляти єдності державної влади, оскільки він реалізується у межах цієї єдності і мова в даному випадку йде про речі різного порядку. Якщо єдність державної влади є її властивістю, то поділ влади — теоретико-правовою конструкцією, яка викликана необхідністю зберегти цю єдність.

¹ Конституція України. — К.: Український центр правничих студій, 2006. — 123 с.

² Цвік М. В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя // Вісник АПРНУ. — 1995. — № 3. — С. 29.