

УДК 342.565.2(477)

Р.Р. РЕВА, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ПОДІЛ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Ключові слова: принцип поділу державної влади, система стримувань і противаг, Конституційний Суд України, рішення Конституційного Суду України, правові позиції

Поряд із принципом верховенства права, взаємної відповідальності держави та особи, гарантуванням прав і свобод людини та громадянина, одним з визначальних принципів правової держави є принцип поділу державної влади [1, с.148; 2]. Реальне функціонування органів державної влади у відповідності до принципу поділу влади забезпечує державу і суспільство від узурпації, концентрації влади одним органом або посадовою особою. Але «поділ влади є не тільки засобом попередження виникнення авторитарної влади, а й відповідним джерелом структури державного апарату і найбільш раціональною основою організації системи державних органів, що дає можливість взаємного контролю за її складовими одиницями через відповідну систему стримувань і противаг» [3, с.996]. Саме система стримувань і противаг, за словами М. Орзіха, вимушує кожну гілку влади «оглядатися» на іншу гілку [4, с.73]. Існуюче конституційне та законодавче закріплення принципу поділу влади та системи стримувань і противаг потребує корегування та вдосконалення. Значну роль у такому коригуванні відіграє Конституційний Суд України приймаючи рішення і висновки у справах, що знаходяться на його розгляді, та формулюючи в них правові позиції.

У монографії «Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління» І. Процюк зазначає наступне. «Практика пока-

зує, що немає теоретичної бездоганності конструкції поділу влади, а тому треба враховувати, що державно-правові форми його реалізації залежать від форми державного правління, державного устрою, історичних і політичних традицій конкретної країни» [5, с.91]. При прийнятті чинної Конституції України від 28 червня 1996 р. за зразок форми правління була взята французька змішана республіка. Однак, чи не одразу з'явилася потреба у конституційному реформуванні. Таким чином, необхідність віднайти та відобразити в Основному Законі держави оптимальну та дієву для України модель поділу влади та системи стримування і противаг зумовлює актуальність даного дослідження.

Проблеми функціонування державної влади в Україні та її поділу досліджувалися в наукових працях В.Б. Авер'янова, Ф.В. Веніславського, О.Р. Дашковської, А.М. Колодійя, В.В. Копейчикова, В.Ф. Погорілка, І.В. Процюка, В.В. Речицького, А.О. Селіванова, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, М.В. Цвіка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, Л.П. Юзькова та ін.

Правовим позиціям Конституційного Суду України присвяченим вказаній проблематиці приділяли увагу у своїх дослідженнях такі вчені як: Ю.Г. Барабаш, В.М. Кампо, В.Ф. Погорілко, А.О. Селіванов, М.Ф. Селівон, В.Є. Скомороха, Б.О. Страшун, А.А. Стрижак, В.П. Тихий, П.М. Ткачук, Ю.М. Тодика та ін. Однак, до теперішнього часу питання місця та ролі Конституційного Суду України і його правових позицій в існуючій моделі поділу влади та у функціонуванні системи стримувань і противаг не були об'єктом окремих досліджень на дисертаційному рівні. Звідси, мета даної статті – проаналізувати правові позиції Конституційного Суду України щодо конституційного принципу поділу державної влади, виокремити правові позиції присвячені розумінню даного принципу в цілому та правові позиції, які стосуються окремих аспектів функціонування, взаємодії органів державної влади та розмежування їх компетенції, сфор-

мулювати на підставі їх узагальнення основні напрямки за якими відбувається врівноваження гілок державної влади.

Правові позиції, що формулюються Конституційним Судом України, стосуються зокрема різних галузей права, захисту прав і свобод людини та громадянина, основ конституційного ладу і державного устрою, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. За роки своєї роботи Конституційним Судом України сформульовано значну кількість правових позицій з питань реалізації принципу поділу державної влади. Аналіз та узагальнення зазначених правових позицій дають підстави здійснити їх умовний поділ на дві групи за критерієм змісту. До першої групи відносяться правові позиції присвячені розумінню принципу поділу державної влади в цілому. До другої групи належать правові позиції, що стосуються окремих аспектів функціонування, взаємодії органів державної влади та розмежування їх компетенції.

Знаковим у багатьох відношеннях є рішення Конституційного Суду України у справі про фінансування судів від 24.06.1999 р. № 6-рп/99. Ухвалюючи зазначене рішення Конституційний Суд виходив з того, що «метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади» [6].

У рішенні від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008 Конституційний Суд пішов далі: «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 їх взаємодію, систему взаємних стримувань та протидію, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади.

Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля. Це означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (ч.2 ст.6 Конституції України). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч.2 ст.19 Конституції України).

Неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі» [7, с.17].

Дві вище наведені правові позиції відносяться до першої групи. Вони поглибили розуміння закріпленого Конституцією України принципу поділу державної влади та стали підґрунтям для ухвалення інших правових позицій. Цікаво, що приймаючи досить спірне рішення від 25.01.2012 р. у справі № 3-рп/2012. Конституційний Суд України виходив, зокрема, з принципу поділу державної влади та посилався на свої минулі правові позиції, процитовані вище. Слід відзначити, що правові позиції присвячені розумінню принципу поділу влади в цілому не відзначаються такою кількістю, як правові позиції, які стосуються окремих аспектів функціонування, взаємодії органів державної влади та розмежування їх компетенції.

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, до її повноважень належить внесення змін до Конституції України та прийняття законів. Здавалося б, у відповідності до статей 6 та 19 Конституції України Верховна Рада повинна і зацікавлена приймати законодавчі акти, які відповідають

принципу поділу влади. Однак, парламент грішить постійним «перетягуванням ковдри» в сфері надання та позбавлення повноважень. Фактично в існуючій системі стримувань і противаг урівноважити законодавця можуть лише Президент України з правом вето (п.30 ст.106 Конституції України) та Конституційний Суд України (повноваження визначені статтями 150, 151, 159 Конституції України). Так, Конституційний Суд України в рішенні у справі щодо повноважності Верховної Ради України від 17.10.2002 р. № 17-рп/2002 зазначає, що Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади і здійснює законодавчу владу [8]. Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони.

В рішенні у справі про Рахункову палату від 23.12.1997 р. № 7-зп Конституційний Суд наголосив, що визначення Рахункової палати як органу самої Верховної Ради України створює можливість поширення на Рахункову палату безпосереднього здійснення парламентських функцій, що суперечить принципу єдиного законодавчого органу, яким є Верховна Рада України (ст.75 Конституції України) [9].

Також, Конституційний Суд дійшов висновку, що в нормативно-правовому значенні Конституції України Рахункова палата є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, і Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати, передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення. Однак, зазначені положення, на думку Суду, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до ст.155 Конституції України має повноваження вносити зміни до Конституції України, зокрема, до ст.98.

Застереження щодо неприпустимості делегування законодавчих повноважень містяться

також в рішенні Конституційного Суду України у справі про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита від 23.06.2009 р. № 15-рп/2009 [10]. Так, Конституційний Суд дійшов до висновку, що законодавцем було делеговано повноваження Кабінету Міністрів України визначати окремі елементи правового механізму регулювання ввізного мита. Таким чином, оспорюваними положеннями Закону України «Про Митний тариф України» та Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» порушено конституційний принцип поділу державної влади, що не відповідає вимогам ст.6, ч.2 ст.8, ч.2 ст.19, статті 67, 75, п.3 ч.1 ст.85, ст.91, п.1 ч.2 ст.92 Конституції України.

Подібна правова позиція закріплена в рішенні у справі від 20.05.2010 р. № 14-рп/2010 [11]. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд прийшов до висновку, що відповідно до конституційних положень право встановлювати (скасовувати) загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) належить до законодавчих повноважень Верховної Ради України. Це повноваження передбачає і право парламенту визначати всі елементи правового механізму регулювання податків і зборів (обов'язкових платежів), у тому числі розмір та механізм справляння збору. Делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади порушує конституційний принцип поділу державної влади, що суперечить вимогам ст.6, ч.2 ст.8, ч.2 ст.19, ч.1 ст.67, п.1 ч.2 ст.92 Конституції України.

Таким чином, з аналізу вище зазначених правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції вбачається, що Верховна Рада України схильна делегувати свої законодавчі повноваження всупереч конституційному принципу поділу влади.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До 21.12.2006 р. (дата прийняття першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України»)

його статус був визначений фактично лише Конституцією України (статті 113–117), яка не достатньо деталізувала організацію, здійснення повноважень і порядок діяльності уряду. Однак, навіть прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» не позбавило уряд від компетенційних конфліктів. На підтвердження можна навести рішення Конституційного Суду України від 20.10.2009 р. № 27-рп/2009 [12].

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ч.1 ст.117 Конституції України), може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремі частині (ч.8 ст.22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Указом Президента України від 28.04.2007 р. № 65 «Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573» Служба безпеки України виключена зі Схеми організації центральних органів виконавчої влади.

Отже, Кабінет Міністрів України не має визначених Конституцією та законами України повноважень скасовувати акти Служби безпеки України, в тому числі накази Голови Служби безпеки України, зокрема на підставі ч.8 ст.22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Скасувавши наказ Служби безпеки України, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх повноважень, передбачених статтею 116 Конституції України.

Президент України має особливий статус: є главою держави і виступає від її імені; є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Натомість Конституція України не відносить Президента до жодної з гілок влади. Однак, Президент не задовольняється роллю «арбітра» між гілками влади і повсякчас втручається до сфери компетенції уряду.

Ю. Барабаш відзначає, що «кожного разу перевіряючи конституційність актів глави

держави Конституційний Суд України займав принципову позицію, згідно з якою повноваження Президента вичерпно визначені в Основному Законі, а тому він не може наділятися додатковою компетенцією (...)» [13, с.27]. Яскравою ілюстрацією наведеного твердження є правова позиція Конституційного Суду України сформульована в рішенні у справі про гарантії діяльності народного депутата України від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003 [14].

Названа правова позиція полягає у тому, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливило прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Тому положення ч.2 ст.17 Закону України «Про статус народного депутата України» не поширюються на Президента України і обов'язок керівників та інших посадових осіб розташованих на території України органів державної влади невідкладно приймати народного депутата України з питань депутатської діяльності не може розглядатись як обов'язок (повноваження) Президента України, оскільки такий обов'язок не передбачено Конституцією України. Народні депутати України можуть звертатися до Президента України з питання їх прийому главою держави, в тому числі невідкладного, але рішення про це Президент України приймає на власний розсуд.

Не можливо не погодитись з твердженням Ю. Барабаша про те, що позиція Конституційного Суду щодо повноважень глави держави кардинально змінилася з прийняттям рішення у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 15.01.2009 р. № 2-рп/2009. «Фактично цим рішенням Суд започаткував формування доктрини «прихованих повноважень» (...)» [13, с.27–28]. Із прийняттям Конституційним Судом рішень від

15.01.2009 р. № 2-рп/2009 та від 25.02.2009 р. № 5-рп/2009 часто постають питання розмежування повноважень Президента і Кабінету Міністрів України.

Так, приймаючи рішення у справі про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України від 24.12.2009 р. № 36-рп/2009 Конституційний Суд став на сторону уряду. Суддя Конституційного Суду України В.М. Кампо в своїй окремій думці стосовно вказаного рішення зазначає, що «Конституційний Суд України недостатньо повно проаналізував конституційно-правову ситуацію, оскільки не провів необхідної диференціації питань, які стосуються погодження структури центрального апарату Міністерства оборони. Очевидно, що погодження тих структурних частин цього апарату, які виконують функції, пов'язані з діяльністю Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України (Генеральний штаб Збройних Сил України, департамент воєнної політики та стратегічного планування тощо), є сферою конкуруючої (спільної) компетенції Кабінету Міністрів України та глави держави, тому має здійснюватися за погодженням з останнім» [15, с.84].

Правові позиції Конституційного Суду України щодо судової влади спрямовані в першу чергу на утвердження і забезпечення її незалежності від інших гілок влади. Такі правові позиції містяться в рішенні у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу від 01.12.2004 р. № 19-рп/2004 та у вище згаданому рішенні від 24.06.1999 р. № 6-рп/99.

Принцип поділу державної влади за своєю сутністю не є явищем сталим та застиглим. На даному етапі розвитку наукової думки він тлумачиться як невід'ємний атрибут правової держави і знаходить своє закріплення в конституціях багатьох демократичних країн. Однак, для кожної держави існує свій унікальний баланс між гілками влади, який обумовлений особливостями її історичного, соціального, економічного та культурного розвитку, пануючою політичною ситуацією тощо.

Вивчення та аналіз правових позицій Конституційного Суду України, які прямо чи опосередковано стосуються реалізації принципу поділу державної влади, дозволить нам побачити урівноваження гілок влади у динаміці, дійсну картину роботи системи стримувань і противаг з усіма її унікальними особливостями, властивими лише Україні. Вважаємо, що сліпе копіювання моделі розподілу влад із інших країн в процесі конституційної реформи може погіршити існуючу ситуацію. Не можливо втілити в Основному Законі України оптимальну та дієву модель поділу влади та системи стримувань і противаг не враховуючи вітчизняного досвіду конституціоналізму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституційне право України : підручник для вузів / за ред. В. Ф. Погорілка. – 2-вид., допрац. – К. : Наук. думка, 2000. – 732 с.
2. Скрипнюк О. Правова держава в Україні: питання теорії і практика реалізації / О. Скрипнюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2191>.
3. Трачук П. А. Принцип поділу публічної влади в Україні у контексті європейської традиції права / П. А. Трачук // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 996–1000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12traetp.pdf>.
4. Орзіх М. Президентська республіка – різновид республіканської форми правління / М. П. Орзіх // Право України. – 2009. – № 10. – С. 72–77.
5. Процюк І. В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : монографія / І. В. Процюк. – Х. : Право, 2012. – 584 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про

Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9332>.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – С. 14–23.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9456>.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97>.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 3.5, 3.6 пункту 3 статті 3 «Прикінцеві положення» Закону України «Про Митний тариф України», абзацу восьмої частини другої статті 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (справа про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита) // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 4. – С. 56–64.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини

третьої, абзацу третьої частини четвертої, частин шостої, сьомої, восьмої статті 12-1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», частини сьомої статті 1 Закону України «Про систему оподаткування», абзацу другого пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування питань соціального захисту населення, яке проживає на території зони спостереження підприємств з видобування і переробки уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами» // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 4. – С. 23–31.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ» // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 6. – С. 83–91.

13. Барабаш Ю. Дихотомія правової, демократичної та соціальної державності – тонка грань українського конституціоналізму / Ю. Г. Барабаш // Право України. – 2010. – № 7. – С. 24–31.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 2. – С. 21–26.

15. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого пункту 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року

№ 1080 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 1. – С. 83–86.

Reva P. P. Поділ влади в контексті рішень Конституційного Суду України / P. P. Reva // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 596–602 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12rrrkcu.pdf>

Проаналізовано правові позиції Конституційного Суду України присвячені розумінню принципу поділу державної влади в цілому та правові позиції, які стосуються окремих аспектів функціонування, взаємодії органів державної влади та розмежування їх компетенції.

Reva P.P. Разделение власти в контексте решений Конституционного Суда Украины

Проанализированы правовые позиции Конституционного Суда Украины, посвященные принципу разделения государственной власти в целом и правовые позиции, касающиеся отдельных аспектов функционирования органов государственной власти и разграничения их компетенции.

Reva R.R. Separation of Powers in the Context of the Decisions of the Constitutional Court of Ukraine

The legal positions of the Constitutional Court of Ukraine on the principles of separation of powers as a whole and the legal positions relating to certain aspects of the functioning of public authorities and the delineation of their competence were analyzed.