



ПРИНЦИП ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ: ГЕНЕЗИС І ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Малишкіна Наталія Олегівна,
здобувач кафедри конституційного права України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків
e-mail: malyshkina.nataly@gmail.com
ORCID ID 0000-0001-5186-4704

Проаналізовано процес зародження, становлення та запровадження в державно-правову практику принципу поділу державної влади та його невід'ємного елементу – системи стримувань і противаг. Розкрито зміст принципу поділу державної влади та визначено, що собою являє система стримувань та противаг. Зроблено висновок про необхідність закріплення на конституційному рівні ефективної системи стримувань і противаг, без якої практична реалізація принципу поділу влади неможлива.

Ключові слова: принцип поділу державної влади; система стримувань та противаг; вищі органи державної влади; гілка влади; організація державної влади; єдність державної влади; розподіл повноважень; взаємодія вищих органів державної влади.

Постановка проблеми. Процес дослідження генезису, еволюції становлення та розвитку принципу поділу влади та його невід'ємної складової – системи стримувань і противаг актуалізує широке коло ідей філософів, науковців, політичних діячів, які тривалий час займалися пошуком найбільш ефективної моделі організації та функціонування державної влади, її теоретичним обґрунтуванням і впровадженням в реальне життя. Адже досягнення оптимальної взаємодії органів державної влади завжди було і залишається однією з найбільш важливих проблем конституційного регулювання у будь-якій державі світу. Досвід свідчить, що від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування залежать не лише перспективи розвитку держави і суспільства, а й забезпечення прав і свобод кожної людини.

Актуальність теми дослідження зумовлюється необхідністю використання історичного досвіду впровадження принципу поділу влади та

реалізації окремих елементів системи стримувань і противаг задля створення на практиці такої організації взаємозалежності, взаємного контролю, стримування і постійної противаги у відносинах трьох видів влади, яка забезпечить максимальну ефективність всієї державно-владної діяльності, нейтралізує потенційні загрози узурпації всієї повноти влади однією з її гілок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як загальновідомо, питанню визначення змісту і значення принципу поділу державної влади приділяли увагу у своїх працях Дж. Локк (Dzh. Lokk), Ш.-Л. Монтеск'є (Sh.-L. Montesk'ie), Ж.-Ж. Руссо (Zh.-Zh. Russo), Г. Гегель (H. Hehel). Положення про сутність і зміст функцій і компетенції, організації та діяльності вищих органів державної влади знайшли своє відображення у працях таких сучасних учених, як В. Авер'янов (V. Aver'ianov), Ю. Барабаш (Yu. Barabash), А. Георгіца (A. Neorhitsa), В. Колісник (V. Kolisnyk), С. Серьогіна (S. Serohina), А. Селіванов (A. Selivanov), Ю. Тодика (Yu. Todyka), О. Фрицький (O. Frytskyi), В. Шаповал (V. Sharoval) та багатьох інших. Однак, як свідчить практика державно-правового життя України та інших держав світу, висновки вказаних й інших дослідників, проблема вдосконалення системи організації і функціонування державної влади на засадах її поділу не лише не втрачає своєї актуальності, але й набуває все нового змісту.

Мета статті – дослідження історичного досвіду впровадження принципу поділу влади в різних державах світу для подальшої теоретичної розробки найбільш оптимальної моделі організації державної влади України на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки та забезпечення ефективного функціонування системи стримувань і противаг.

Виклад основного матеріалу. У демократичній, правовій державі, якою на конституційному рівні проголошено Україну, організація й діяльність органів державної влади базується на загальновизнаних демократичних принципах, до яких, зокрема, належить і принцип поділу державної влади. Цей визначальний принцип, який закріплено ст. 6 Конституції України, покликаний виокремити державно-владні функції з прийняття законів, виконання законів,

контролю за їх виконанням та розв'язання правових спорів, чим унеможливити узурпацію влади одним органом та зловживання нею.

Доволі часто, посилаючись на історичну ретроспективу та намагаючись віднайти коріння цієї теорії ще в античних авторів, забувають про те, що як для Античності, Середньовіччя, так і для доби Відродження сама ідея поділу влади була практично відсутня, оскільки тоді йшлося не стільки про поділ влади як такий, скільки про поділ окремих функцій державної влади.

Як свідчить історія політико-правової думки, вперше до цього питання звернувся Дж. Локк (Dzh. Lokk) у 1688 р. Мета держави, як вважав видатний філософ, – це збереження свободи і власності, здобутої в результаті праці. Для їх захисту державна влада повинна ділитися на законодавчу, виконавчу і союзну. Розроблене Дж. Локком (Dzh. Lokk) вчення про державу було досвідом пристосування теорії до політичної форми управління, яка встановилася в Англії в результаті революції 1688 р. Теорія Дж. Локка (Dzh. Lokk) отримала назву «гнучкої моделі» поділу влади, заснованої на співпраці та взаємодії влади при верховенстві однієї з них. Дж. Локк (Dzh. Lokk) віддавав перевагу законодавчій владі, але не абсолютизував її; інші влади повинні були підкорятися їй. У даний час ця система характерна для країн з парламентською формою правління [3, с. 119].

Іншим мислителем, який обґрунтовував цю ідею, був французький філософ і історик Ш.-Л. Монтеск'є (Sh.-L. Montesk'ie). Він пов'язав власну розроблену теорію «поділу влади» з теорією природного права. На його думку, в правильно організованій державі немає єдиної влади, а повинні існувати три незалежні одна від одної влади: законодавча, виконавча і судова. Будь-яке об'єднання їх в руках одного органу або особи неминуче веде до зловживань і несумісне з політичною свободою особистості. Таку модель прийнято вважати «жорсткою» формою поділу влади. Ця модель характерна для країн з президентською формою правління [Там само, с. 120].

У свою чергу Г. Гегель (H. Hehel) критикував теорію поділу влади висунуту Ш.-Л. Монтеск'є (Sh.-L. Montesk'ie) за те, що вона встановлює

самостійність законодавчої, виконавчої та судової влади, а це призводить, на його думку, до взаємної ворожнечі між ними, підкоренню окремих влад іншим. Сама ж гегелівська інтерпретація принципу поділу влади ґрунтується на розгляді держави як єдиного цілого, де влади являють собою лише різні моменти єдиної державної влади [1, с. 7]. Також Г. Гегель (H. Hehel) висував думку, що державна влада повинна бути зосереджена в одному центрі, який приймає необхідні рішення і спостерігає за проведенням їх у життя як уряд [10, с. 8]. А родоначальник німецької класичної філософії І. Кант (I. Kant) зазначив, що суміщення виконавчої та законодавчої влад створює деспотизм [6, с. 301].

Вищезазначена позиція Г. Гегеля (H. Hehel) щодо сутності принципу поділу влади пояснюється тим, що історично першою була організація державної влади, при якій вся повнота влади зосереджувалася в руках одного органу, як правило, монарха. Принцип з'єднання законодавчої і виконавчої влади, і частково судової, мав низку позитивних рис, зокрема, забезпечував оперативне вирішення багатьох питань, виключав можливість перекладати відповідальність і вину за помилки на інші владні структури, не призводив до конфронтації і боротьби між органами влади за пріоритет владних повноважень [10, с. 8]

У подальшому принцип поділу влади був проголошений одним із принципів буржуазного конституціоналізму й був вперше реалізований в Конституції США 1787 р., а потім відтворений у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р. У Декларації було сказано, що вільне суспільство, в якому не забезпечена гарантія прав і не встановлений поділ влади, не має конституції [3, с. 120].

У Російській імперії прихильниками теорії поділу влади були М. Сперанський (M. Speranskyi), А. Куніцин (A. Kunitsyn), П. Пестель (P. Pestel). Так, М. Сперанський (M. Speranskyi) розглядав всі три влади як прояв єдиної «державної влади». Він говорив, що доцільний той спосіб правління, в якому поєднуються «правильний розподіл справ» з єдністю управління і належним підбором адміністраторів. При цьому М. Сперанський

(М. Speranskyi) – прихильник сильної царської влади: імператор, на його думку, є «верховний законодавець, без якого жоден закон відбутися не може», «верховний відправник правосуддя», «верховний початок сили виконавчої». У свою чергу А. Куніцин (А. Kunitsyn) розрізняє влади «законодавчу, виконавчу і блюстительну», але нічого не говорить про їх незалежність одна від одної [3, с. 121].

Однак не слід оминати увагою те, що вже з початку XIX ст. в державно-правовій науці робилися непоодинокі спроби проінтерпретувати принцип поділу влади як своєрідний деструктивний чинник, що руйнує не просто систему державного управління, а й державність як таку. Невипадково ще Р. фон Моль (R. Fon Mol) зазначав, що поділ влади на практиці обертається дробленням державної влади та розпадом держави. З цих самих позицій з критикою теорії поділу влади виступав П. Лабанд (P. Laband), який вбачав у ній безпосередню загрозу цілісності держави та її єдності. У цьому світлі принцип поділу влади поставав як специфічна «псевдоформа» організації публічної влади, яка руйнує державу і перетворює її на штучне сполучення трьох окремо взятих «суверенітетів»: законодавчого, виконавчого і судового [9, с. 19]. На нашу думку, зазначене тлумачення «деструктивного» впливу принципу поділу влади на державність як таку, навряд чи можна вважати обґрунтованим. Слід зауважити, що причиною виникнення такої юридичної інтерпретації є не стільки хибність або недоцільність самого принципу поділу влади, скільки неточність того змісту, який вкладається у поняття «поділу» державної влади. На це ще на початку XX ст. звернув увагу Б. Кістяківський (B. Kistiakivskyi), який зазначав, що дослівне розуміння того, чим є поділ влади, часто спричиняє некоректні у теоретичному плані висновки. Дійсно, як держава, так і її форма повинні мати ознаки цілісності: «Як держава є чимось цілим, єдиним і неподільним, так і влада неподільна; влада належить державі в її цілісності, а отже, в ній не має декількох влад, а є лише одна і єдина влада» [4, с. 272]. З цього приводу російський дослідник А. Автономов (А. Avtonomov) зазначав, що принцип поділу влади є не шляхом до «ослаблення» демократії, а навпаки –

реальним механізмом її оформлення, підкріплення та посилення. Більше того, завдяки принципу поділу влади гарантується стійкий баланс між правом і політикою [2, с. 129].

В українській суспільно-політичній думці ідеї організації державної влади вперше знайшли своє відображення в Конституції Пилипа Орлика 1710 р. Пунктом 6 цього документа визначались загальні засади організації та функціонування влади в козацькій державі, які з формальної точки зору видаються достатньо близькими до класичних постулатів конституційного принципу поділу влади як такого. Згідно з приписами державну владу уособлювали: гетьман – як глава держави та підпорядковані йому урядники (блок виконавчо-розпорядчих повноважень), Генеральна Рада – як певний прообраз загальнонаціонального представницького органу з окремими функціями законодавчого характеру, а також Генеральний Суд разом з іншими судами. Також у цьому документі відображено деякі елементи механізму «стримувань і противаг» у системі організації державної влади [10, с. 421].

Якщо вести мову про саму ідею поділу влади, то знайшовши своє відбиття в теорії і практиці зарубіжного конституціоналізму вже у XVII ст., вона була сприйнята і проголошена представниками прогресивної політичної думки в Україні лише наприкінці XIX ст. Дещо пізніше звернення до цієї ідеї було зумовлене об'єктивними причинами. Під час її первісного формулювання і подальшого поширення український народ був позбавлений державності, що не могло не позначитися на змісті політико-правової теорії, яка складалася на його землі. Особливо це стосувалося тих ідей, які були прямо співвіднесені з характеристиками державного владарювання. До того ж більша частина української землі перебувала під імперською самодержавною владою, яка не тільки не припускала який-небудь її розподіл, а і взагалі тривалий час становилася до подібних ідей, як до злочинних.

Одним із перших політичних документів, де пропагувалася ідея поділу влади, був конституційний проект, підготовлений Українською народною партією (далі – УНП) у 1905 р. Цей проект, як і конституції переважної

більшості зарубіжних країн, відбивав ідею поділу влади у вигляді структурно-функціонального визначення вищих органів держави. Його автори фактично пропонували створити в Україні президентську республіку, де б законодавча влада належала двопалатному парламентові, виконавча – президенту, судова – судам і суддям. Характерно, що до 1917 р. УНР була чи не єдиною партією, яка виступала за державну самостійність України [11, с. 30].

Слід зауважити, що політико-правові концепції домінуючих на ті часи партійних сил знайшли своє відбиття в Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР), прийнятій 29 квітня 1918 р. Центральною Радою, але яка не набула чинності через державний переворот. Незважаючи на це, Конституція 1918 р. є не тільки важливим об'єктом дослідження для істориків, а й предметом актуального політико-правового аналізу [Там само, с. 31]. Зокрема, в Конституції 1918 р. була зафіксована ідея розподілу влад, хоча й у формі, значно відмінній від широко прийнятої. Так, у ст. 23 було встановлено: «Верховним органом влади УНР являються Всенародні збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР» [Там само, с. 32]. Як зауважував В. Шаповал (V. Sharoval), такий підхід до розподілу влад є багато в чому формальним. Зокрема, збори не тільки визнаються вищим органом законодавчої влади, а й фактично одержують статус верховного органу. Звідси цілком логічним є те, що в Конституції 1918 р. можна знайти положення про стримування і противаги, які б збалансовували державний механізм на принципах рівнозначності вищих органів. Не відповідає традиційним поглядам на розподіл влад і відсутність у ній положень про главу держави – президента [Там само, с. 32].

До причин відходу творців Конституції 1918 р. від традиційних тлумачень ідеї поділу влади треба віднести також той загальнополітичний «фон», на тлі якого відбувалися тодішні процеси державотворення в Україні. Тут перш за все слід вказати на складну ситуацію, яка існувала в межах колишньої імперії, на гостру політичну боротьбу, що точилась у середовищі

демократичних сил в Україні, на розбіжності, котрі існували між цими силами з питань національного державного розвитку, на побоювання щодо можливостей створення авторитетних структур тощо.

У подальшому теорія і практика державного будівництва СРСР, до складу якого входила і радянська Україна, відкидала принцип поділу влади. Тому перші конституційні акти СРСР проголосили єдність державної влади і приналежність її представницьким органам. З того часу і впродовж декількох наступних десятиліть Ради, як представницькі органи державної влади, визнавалися органами, які очолюють всю систему державних органів.

Після розпаду СРСР основоположним принципом організації і функціонування державної влади в Україні було визнано принцип поділу державної влади та вперше його було закріплено в розд. 3 «Державна влада» Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.: «Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову».

Оскільки конституція у демократичній державі – це завжди основний засіб обмеження держави, її влади з метою недопущення диктатури, в Конституції незалежної України, яка була прийнята у 1996 р., у ст. 6 було відображено принцип поділу державної влади: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Як слушно зауважував В. Авер'янов (V. Aver'ianov), цей загальновизнаний у світовій державотворчій практиці принцип став своєрідною альтернативою пануванню у нас у минулому тоталітаризму партійно-державної влади [1, с. 3]. А В. Шаповал (V. Sharoval), у свою чергу, зазначав, що у багатьох випадках ідея поділу влади сприймається як своєрідний постулат, як родова ознака державності в розвинених країнах [11, с. 29].

Фактично, поділ влади – є однією з фундаментальних засад демократичної організації держави. Його втілення в життя досягається шляхом

створення побудованої на деконцентрації влади системи державного керівництва. Деконцентрація є запорукою реалізації встановленої в ст. 5 Конституції України заборони узурпації державної влади. Поділ єдиної державної влади на три самостійні й незалежні гілки влади виключає можливість зловживання владою і виникнення управління на тоталітарній основі, тобто управління, не пов'язаного з принципом верховенства права. А система поділу влади заснована на уособленні, взаємовпливі, взаємостримуванні і співробітництві державних органів, що урівноважують один одного, об'єднуючись у групи за ознакою однакової функціональної спрямованості і наявності відповідних повноважень.

Сучасні погляди щодо механізму принципу поділу єдиної державної влади зводяться до того, що в процесі організації і здійсненні державної влади застосовуються різні за своїм призначенням і змістом функції та повноваження відносно самостійних державних органів, які в процесі своєї діяльності взаємно контролюють один одного через систему стримувань і противаг [10, с. 10]. Як зауважує А. М. Осавелюк, парадокс у тому, що в дуєті: розподіл влади – система стримувань і противаг більш продуктивним елементом є система стримувань, яка дозволяє пов'язувати розподілену владу одна з одною, сприяє пошуку компромісу при зіткненні позицій різних гілок влади. Без неї була б неможливою гнучкість і оперативність в управлінні та нормотворчості. [7, с. 35]. А при вирішенні численних протиріч і конфліктів, що виникають в рамках реального механізму «стримувань і противаг», вчені і політичні діячі завжди звертаються до авторитету конституції.

Висновок. Розглянутий нами вище процес становлення та запровадження в державно-правову практику принципу поділу влади свідчить, що цей принцип є одним з основоположних принципів конституціоналізму і державотворення, та покликаний сприяти встановленню справедливості у суспільному житті. Оскільки існують три основні гілки державної влади – законодавча, виконавча і судова, то кожна з них повинна реалізовуватись відповідними органами державної влади окремо. Але, здійснюючи свої функції й повноваження

окремо, вищі органи державної влади одночасно повинні діяти погоджено, вирішуючи принципові питання державної політики.

Як свідчить історичний досвід, теорія поділу влади була сприйнята конституціями багатьох країн, хоча конкретні форми її реалізації вельми різноманітні. За часів радянської влади в нашій країні принцип поділу влади був відкинутий як чужий та неприйнятний і в кращому випадку він розглядався як звичайний розподіл праці. Та лише після проголошення незалежності, в Конституції України цей принцип був чітко визначений як такий, а також встановлено систему стримувань і противаг, без якої практична реалізація поділу влади неможлива.

Список літератури:

1. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні: монографія. Київ: Ін Юре, 1997. 48 с.
2. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий: монографія. Москва: ООО «Инфограф», 1999. 274 с.
3. Беспалый И. Т., Полянский В. В. Государственное право Российской Федерации: учеб. пособие. Самара: Самарский университет, 2008. 539 с.
4. Кистяковский Б. А. Философия и социология права: монографія. Санкт-Петербург: РХГИ, 1999. 486 с.
5. Конституція України: станом на 25 серп. 2017 р.: відп. офіц. тексту. Харків: ППФ «Поліграфіст», 2017. 64 с.
6. Конституція України: наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій (голова) та ін. Харків: Право, 2003. 808 с.
7. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект: монографія. Москва: Юристъ, 1998. 192 с.
8. Тисяча років української суспільно-політичної думки: у 9 т. / ред. і предисл. Т. Гунчак, О. Сліпушко та ін. Київ: Дніпро, 2001. Т. 4. Кн. 1: Перша третина XVIII ст. / ред. і предисл. Т. Гунчак, О. Сліпушко та ін. 520 с.
9. Толстенко В. Принцип поділу влади в генезі форми сучасної держави. *Юридична Україна*. 2014. № 5. С. 15–21.
10. Фрицький Ю. О. Закріплення організації та функціонування державної влади в Конституції України 1996 року. *Вісник Запорізького юридичного університету*. 2006. № 2 (35). С. 3–11.
11. Шаповал В. М. Ідея розподілу влад у конституційній теорії і практиці в Україні. *Вісник академії правових наук України*. 1994. № 2. С. 29–37.

References:

1. Aver'ianov, V.B. (1997). Orhany vykonavchoi vlady v Ukraini. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
2. Avtonomov, A.S. (1999). Pravovaja ontologija politiki: k postoeniju sistemy kategorij. Moscow: Infograf [in Russian].
3. Bepalyj, I.T., Poljanskij, V.V. (2008). Gosudarstvennoe pravo Rosijskoj Federacii. Samara: Samarskij universitet [in Russian].
4. Kistjakovskij, B.A. (1999). Filisofija i sociologija prava: monografija. St. Petersburg:

RHGI [in Russian].

5. Konstytutsiia Ukrainy: stanom na 25 serp. 2017 r.: vidp. ofits. tekstu (2017). Kharkiv: PPF «Polihrafist» [in Ukrainian].

6. Konstytutsiia Ukrainy: nauk.-prakt. koment. V.Ya. Tatsii (Ed.) et al. (2003). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

7. Osaveljuk, A.M. (1998). Vspomogatel'nye gosudarstvennye organy zarubezhnyh stran: konstitucionno-pravovoj aspekt. Moskva: Jurist [in Russian].

8. Tysiacha rokiv ukrainskoi suspilno-politychnoi dumky. (Vols. 1–9); Vol. 4, part 1: Persha tretyna XVIII st. (2001). T. Hunchak, O. Slipushko (Eds). Kyiv: Dnipro [in Ukrainian].

9. Tolstenko, V. (2014). Pryntsyp podilu vlady v henezi formy suchasnoi derzhavy. *Yurydychna Ukraina – Legal Ukraine*, 5, 15–21 [in Ukrainian].

10. Frytskyi, Yu.O. (2006). Zakriplennia orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady v Konstytutsii Ukrainy 1996 roku. *Visnyk Zaporizkoho yurydychnoho universytetu – Visnyk of Zaporizhzhya National University*, 2 (35), 3–11 [in Ukrainian].

11. Shapoval, V.M. (1994). Ideia rozpodilu vlad u konstytutsiinii teorii i praktytsi v Ukraini. *Visnyk akademii pravovykh nauk Ukrainy – Herald of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 2, 29–37 [in Ukrainian].

Малышкіна Н. О. Принцип разделения государственной власти и система сдержек и противовесов: генезис и внедрения в Украине.

Проанализирован процесс зарождения, становления и внедрения в государственно-правовую практику принципа разделения властей и его неотъемлемой части – системы сдержек и противовесов. Раскрыто содержание принципа разделения властей и определено, что собой представляет система сдержек и противовесов. Сделан вывод о необходимости закрепления на конституционном уровне эффективной системы сдержек и противовесов, без которой невозможна практическая реализация принципа разделения властей.

Ключевые слова: принцип разделения государственной власти; система сдержек и противовесов; высшие органы государственной власти; ветвь власти; организация государственной власти; единство государственной власти; распределение полномочий; взаимодействие высших органов государственной власти.

Malyshkina N. O., The principle of division of state power and the system of checks and balances: genesis and implementation in Ukraine.

The process of formation and introduction in state-legal practice of the principle of separation of state power and its integral element - the system of checks and balances is analyzed. The content of the principle of division of state power is revealed and it is determined that it is a system of incentives and counterbalances. The conclusion is made on the need to consolidate the constitutional level of an effective system of checks and balances, without which the practical implementation of the principle of separation of powers is impossible.

Key words: the principle of division of state power; system of checks and balances; higher state authorities; branch of power; organization of state power; unity of state power; distribution of powers; interaction of the highest bodies of state power.

Надійшла до редколегії 15.05.2018 р.