

## ПРИНЦИП ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ

*В статті розглядається принцип поділу влад через призму його виникнення, становлення і обґрунтування відомими мислителями та запровадження в Україні. Звертається увага на неоднозначність підходів науковців щодо розуміння даного принципу і на проблеми, пов'язані з його реалізацією на території нашої держави.*

**Ключові слова:** поділ влади, державна влада, законодавча влада, судова влада, виконавча влада, суб'єкти влади, права, свободи, обов'язки.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Принцип поділу влади є одним із основних критеріїв визначення держави як демократичної організації суспільства. Його відсутність є свідченням недемократичності державної влади, і політичного режиму будь якої держави.

Застосовуючи поняття «поділ державної влади» необхідно виходити із того, що попри виокремлення трьох гілок влади сама державна влада залишається єдиною і неподільною. Серед вітчизняних дослідників цю точку зору чітко сформулював В. Погорілко, який підтверджує принцип поділу державної влади (під яким він розуміє «незалежність і рівноправність органів державної влади між собою»), однозначно вказує, що без тісної і всебічної взаємодії гілок влади неможливе не лише формування, але й функціонування органів державної влади [1, с. 87].

На термінологічному рівні у англомовних дослідженнях різні автори використовують два різні поняття: «separation of powers» та «distribution of powers». І те, і інше перекладають на українську як «поділ влади». Але більш точно, очевидно, слід говорити про «поділ влади» і «розподіл влади». У першому варіанті йдеться якраз про поділ державної влади, а у другому – про розподіл специфічних повноважень між різними органами державної влади, які відповідно до отриманих повноважень конститууються у три базові напрями реалізації влади: законодавча, виконавча і судова.

Тобто, якщо перший підхід робить наголос на необхідності розгляду державної влади як результату додатку трьох типів влади (законодавчої, виконавчої і судової), то згідно другого підходу, ми вправі вказати на спеціальну процедуру розподілу всієї сукупності повноважень, які має держава. Водночас, цілий ряд

проблем, пов'язаних із взаємодією окремих владних гілок за умови реалізації моделі «розподілу влади», постає в контексті визначення співвідношення між різними типами демократії.

**Метою даної статті** є дослідження принципу поділу влади через призму його виникнення, становлення і обґрунтування відомими мислителями та запровадження в Україні.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Традиційно народження теорії поділу влад в політико-правовій літературі пов'язується з французьким мислителем Ш. Л. Монтеск'є. Це не означає, що до нього ніхто не казав про необхідність виокремлення в структурі державної влади окремих функціонально орієнтованих органів. В цьому контексті можна згадати ще імена Платона, Аристотеля, Полібія, Цицерона, а серед безпосередніх попередників Ш. Л. Монтеск'є – імена Джеймса Гарінгтона та Джона Локка.

**Виклад основного матеріалу.** Дійсно, ще в теорії ідеальної держави Платона ми знаходимо вказівки на необхідність розподілу державних функцій між окремими органами (посадовими особами), коли керуючись мотивами підвищення ефективності державного управління, він пропонує виокремлювати такі специфічні функції як управління, законодавство, суддівство та військова справа. Причому виконання кожної з цих функцій відповідає певній добродійності, а тому всі вони мають бути розподіленими відповідно до природних здатностей тих, хто займатиметься цією діяльністю. Хоча, висловлюючи власні міркування про тиранію, а також про причини її виникнення Платон зауважує на тому, що вона отримує свій ґрунт тоді, коли всі починають робити все, тобто, коли всі видають закони, всі управ-

ляють і кожен має повноваження судити [2, с. 350-352]. Такий стан, як каже Платон, спочатку стає охлократією (недиференційованою владою натовпу), а потім дуже швидко перетворюється на тиранію, коли знаходиться хтось, хто бере в свої руки всю владу.

Ще більш ґрунтовно зазначений функціональний принцип розподілу державної влади було розвинуто Аристотелем в «Політиці». Визначивши державу як політичний союз, що прагне досягнення загального блага [3, с. 376], Аристотель цілком логічно прийшов до необхідності розбудови такої моделі організації державної влади, яка б дозволяла якнайкраще і якнайповніше реалізовувати цей принцип загального блага. При цьому слід звернути увагу на те, що для всіх трьох виділених ним форм правління, а це монархія, аристократія і демократія, він визнає існування спільної основи. Цією основою виступає сам принцип організації влади, чи, точніше кажучи, – її базові функції, що виконуються різними органами. До таких функцій Аристотель відніс законодавство (яке здійснює законодавчий орган), управління (це різноманітні посадовці, які складають цілу структуру [4, с. 90-92]) та здійснення судових функцій (судді) [3, с. 514-515]. На думку Аристотеля, за найкращого державного устрою, який він позначає терміном «політія», всі ці функції повинні виконуватись різними органами. Хоча, у якості основного аргументу, який він висуває на користь цієї тези, є міркування ефективності виконання цих функцій, адже, як зауважує Аристотель, доволі рідко трапляється зустрічати в одній особі стільки мудрості і добродетності, аби вона могла з рівною долею успішності видавати закони, виконувати їх та виносити справедливі судові рішення.

На думку сучасних дослідників, зміст теорії поділу державної влади може бути представлено саме як спосіб досягнення цих двох цілей: по-перше, підвищення ефективності влади шляхом розмежування повноважень між органами державної влади, і, по-друге, протистояння монополізації влади [5, с. 314].

Наступним важливим кроком у розвитку теорії поділу державної влади стала політико-правова теорія видатного англійського мислителя Д. Локка. Він одним з перших надав остаточної класифікації трьом основним функціям державної влади: видання законів, виконання законів та здійснення правосуддя. Так, саме

йому належить і теза про універсальний характер зазначених функцій. Особливий інтерес в цьому плані являють собою глави XI – XIII другої книги праці під назвою «Два трактати про державне правління», в яких Д. Локк обґрунтовує не лише необхідність поділу державної влади на три гілки, але й демонструє, яким чином єдина влада народу розвивається в систему взаємодії трьох самостійних влад. Дійсно, основою державної влади, за Д. Локком, є ніщо інше як народний суверенітет, який делегується державі. Але вже сам факт делегування суверенітету означає наділення державної влади функцією впорядкування суспільних відносин.

Для Д. Локка відносинами, які мають бути впорядкованими в першу чергу, є відносини власності, а також забезпечення особистої і колективної безпеки громадян. Таке впорядкування відбувається за допомогою законів. З чого Д. Локк робить цілком логічний висновок про необхідність існування в державі такого органу, який би виконував функцію законотворення і уособлював в собі законодавчу владу.

Однак, якщо в державі існує законодавча влада (її Д. Локк визначає як «владу, що має право вказувати, яким чином повинна застосовуватись сила держави для збереження спільноти та її членів» [6, с. 346]), то поряд з нею має з'явитися й така влада, яка б забезпечувала постійне виконання законів. Більш того, ці дві влади, за словами Д. Локка, мають розглядатись як відокремлені одна від одної, оскільки, з одного боку, вони мають різні функції, а з іншого – вони надані різним органам державної влади. Тому законодавча влада не може переймати на себе виконавчі функції, оскільки у цьому разі вона б мусила діяти постійно.

На відміну від цього, виконавча влада діє завжди. Але її ефективність вимірюється не якістю законів, а якістю виконання тих чи інших конкретних завдань. В результаті чого, як відзначає Д. Локк, ця влада не повинна займатись законотворенням, оскільки створюючи нові закони, вона тим самим забрала у самої себе час, необхідний для виконання вже існуючих нормативно-правових актів.

Проте, слід звернути увагу на те, що практично для всіх перерахованих мислителів принцип розподілу державної влади фактично тлумачився виключно як спосіб підвищення ефективності діяльності державних органів, а тому міг бути визначений не стільки як прин-

цип «поділу влади», скільки як принцип «поділу функцій».

Таким чином, кажучи про розвиток теорії поділу влад, доволі часто починають з імені Ш. Л. Монтеск'є, який, за словами В. Тимошенка, не тільки висловив ряд думок щодо поділу державної влади, але представив ці думки у формі докладно розробленої теорії [7, с. 768]. В цьому сенсі не можна не погодитись з Д. Себайном та Т. Торсоном, які характеризуючи внесок Ш. Л. Монтеск'є в формування теорії поділу влади пишуть: «те нове, що Ш. Л. Монтеск'є вніс до стародавньої доктрини, полягало в тому, що він звів розмежування влад у систему стримувань та зрівноважень між різними гілками державної влади» [8, с. 495]. Фактично, так само визначає роль Ш. Л. Монтеск'є в становленні теорії розподілу державної влади О. Скрипнюк, який наголошує на тому, що він, по суті, вперше поставив на меті охарактеризувати спосіб, завдяки якому в діяльності державної влади досягається гарантування законності (як принципу, що розповсюджується не лише на дії громадян та їх об'єднань, але й на діяльність органів державної влади) та свободи громадян [9, с. 18].

Вихідною тезою міркувань Ш. Л. Монтеск'є було його глибоке переконання в тому, що державна влада (як один з різновидів влади) завжди прагне тільки до одного – до якомога широкшого розповсюдження власного впливу на можливі об'єкти державної влади.

Тому, як відзначає Ш. Л. Монтеск'є, першим кроком до деспотії завжди є намагання поєднати в одній особі чи в одному органі всі три влади, а першою умовою політичної свободи є розподіл цих влад. Більш того, найбільш сприятливим політичній свободі буде такий розподіл влад, коли всі вони будуть формуватися у різний спосіб.

Проте, якщо щойно перелічені інтерпретації теорії поділу влади виходили з настанови на необхідність її доопрацювання (в цьому плані практично всі з названих нами науковців намагались лише надати логічного розвитку закладених Ш. Л. Монтеск'є ідей), то починаючи приблизно з середини ХХ століття ми стаємо свідками спроб радикального переосмислення як засад теорії поділу влади, так самої цієї теорії в цілому.

Дійсно, про відхід від класичної теорії розподілу влади і наповнення її новим змістом свідчить насамперед поява цілого ряду досліджень, в

яких основоположні принципи цієї теорії піддаються змістовній ревізії. Доволі цікавою в цьому плані може виступити позиція відомого американського дослідника Роберта Даля. Зокрема, перераховуючи інститути, які роблять можливим існування демократії (нагадаємо, що за Р. Далем таких інститутів всього шість: вибори посадових осіб, вільні вибори до представницьких органів влади, свобода участі, наявність альтернативних джерел інформації, автономія асоціацій, загальні громадянські права), він не згадує серед них інституту розподілу державної влади [10, с. 85]. Це пояснюється тим, що, на його думку, розподіл влади є не стільки умовою демократії, скільки запобіжним за своїм характером інститутом. Тобто змінюється сама логіка формування демократичного ладу: якщо для класичного підходу діє правило «для того аби постала демократія, влада має бути розподілена», то Р. Даль переформулює його наступним чином: «влада має бути розподілена для того аби не зникла демократія».

Інакше кажучи, принцип розподілу державної влади, не є її базовою умовою, а виконує суто функціональну роль, яка може бути представлена через три завдання: а) інституціоналізація суперництва між окремими суб'єктами влади; б) забезпечення контролю над органами державної влади; в) запобігання небажаний і небезпечній концентрації влади в руках тих чи інших державних органів; г) забезпечення ефективного функціонування влади і управління.

Кажучи про Україну, слід згадати, що в ст. 6 Конституції України міститься чітке визначення: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову». Хоча, як такий факт конституційного закріплення поділу державної влади на три гілки не можна вважати виключно надбанням процесу демократизації, що було розпочато із проголошенням незалежності України. Справді, безумовна цінність цього принципу як конституційного проявилась під час розробки різноманітних проєктів Конституції України. Адже у всіх без виключення проєктах (незалежно від того, яка форма організації державної влади в них пропонувалась) принцип поділу влади було винесено у якості окремої статті.

Поштовхом до цього, на нашу думку, виступила Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, де в Розділі III «Державна влада» було зазначено: «Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її

розподілу на законодавчу, виконавчу і судову» [11, с. 56].

Але водночас не можна забувати й про ті спроби конституційного будівництва в Україні, що мали місце на початку ХХ століття. Зокрема в ухваленій 29 квітня 1918 року Українською Центральною Радою Конституції УНР Розділ III «Органи влади УНР» передбачав поділ державної влади між трьома гілками, коли вища законодавча влада була надана Всенародним Зборам, вища виконавча влада – Раді Народних Міністрів, а вищим органом судової влади було встановлено Генеральний Суд УНР [12, с. 52]. А в подальших розділах, присвячених окремим гілкам влади, було розроблено систему стримувань і противаг, а також запропоновано гарантії незалежності окремих гілок влади. Так, саме в Проекті Основного Державного Закону УНР, який було розроблено урядовою комісією з підготовки Конституції Української Держави, вже в другому артикулі було вказано на принцип поділу влади: «Повнота влади в Українській Державі належить загалу її громадян, що здійснює цю владу в справах законодавчої влади через Державну Раду, в справах виконавчої влади – через Голову Держави і Раду Міністрів, в справах справедливості – через народні суди» [13, с. 126].

Не менш послідовно принцип поділу влади обстоювався й тими вітчизняними правознавцями, які запропонували власні конституційні проекти. В цьому плані слід, безумовно, згадати імена О. Ейхельмана та С. Дністрянського. Щодо першого з цих авторів, то він запропонував чотирьохчленну організацію державної влади. Вищою владою в державі, згідно його конституційного проекту, мала бути «установча влада», яку він ще називає «зверхньою» та «федерально-державною установчою владою УНР» і яка завжди зберігається за самими громадянами. Хоча постійно діючою державною владою у точному значенні цього поняття вона все ж таки не є. Оскільки навіть за проектом самого О. Ейхельмана, ця влада маніфестує себе чи через періодичні акти (як то референдум чи вибори), чи через інші гілки державної влади (наприклад, через участь в судовому процесі завдяки інституту присяжних засідателів) [14, с. 157].

Після цієї «зверхньої влади» в проекті О. Ейхельмана слідувало викладення організаційних основ, а також основних повноважень трьох класичних гілок влади, які були представлені такими органами як Федерально-Державний Парламент (у складі двох палат: Земсько-

Державної Палати і Федерально-Державної Ради), Федерально-Державний Голова і Федерально-Державний Уряд, та Федерально-Державний Суд.

На відміну від цього, в проекті Конституції для Західної України, який було розроблено С. Дністрянським ще на початку 1920 року, передбачалось, що принцип поділу влади буде міститися в окремій статті другого розділу «Державна влада». Хоча, порівняно з проектом О. Ейхельмана слід звернути увагу на те, що найбільшу увагу С. Дністрянський приділяє законодавчій та виконавчій владі, яким він присвячує окремі частини Розділу II: «організація народної волі» та «виконання народної волі».

При цьому детальній розробці піддається саме визначення сфери повноважень вищих органів виконавчої і законодавчої влади, оскільки, як пише С. Дністрянський, від того, наскільки послідовно буде проведено поділ державної влади, залежить і те, наскільки послідовно і повно будуть реалізовуватись запоручені державою права. Так, наприклад, до виключної компетенції Народної Палати як вищого органу законодавчої влади С. Дністрянський відносив питання щодо: прийняття законів для забезпечення постанов конституції, ратифікації міжнародних договорів, прийняття законів про паспорти, про військову службу, про валюту, про державні фінанси й податки, про цивільне право і цивільний процес, про торгівлю, охорону патентів, про банки і банківську справу, про соціальне забезпечення, про карне право і карний процес, про піднесення загального добробуту й охорону загального публічного порядку в державі [14, с. 339].

Отже, традиції конституційного закріплення принципу поділу влади не є для України своєрідним відкриттям невідомого конституційно-правового простору.

Однак поряд з конституційною фіксацією положення про поділ державної влади, в багатьох сучасних конституціях та конституційних законах ми можемо знайти й додаткові норми, які визначають незалежність окремих гілок державної влади.

У якості прикладу можна навести широко розповсюджене в конституційному законодавстві переважної більшості сучасних держав положення про незалежність судової влади.

Як відомо, воно ввійшло і в нині діючу Конституцію України, де в ст. 126 вказується: «Незалежність і недоторканість суддів гарантується Конституцією і законами України.

Вплив на суддів у будь-якій спосіб забороняється» [15, с. 58].

Але, кажучи про конституційні гарантії принципу поділу влади, не можна обмежуватись виключно фактом наявності чи відсутності в конституції положення про існування незалежних і самостійних гілок державної влади.

**Висновки.** Важливішою умовою становлення і розвитку демократичної правової держави, в якій реалізовано принцип поділу державної влади, є налагодження системи постійного та ефективного взаємозв'язку між державною владою і суспільством.

У співвідношенні суспільства і держави можна відокремити різні етапи, які відрізняються притаманними їм формами, принципами, методами, механізмами тощо, але усі вони врешті-решт демонструють ту роль і місце, яку посідала держава в громадянському суспільстві [16, с. 275].

При цьому мається на увазі не тільки можливість органів державної влади впливати на певні суспільні відносини шляхом нормативно-розпорядчої діяльності, але й існування відповідної їй можливості громадян здійснювати вплив на формування та функціонування органів окремих гілок державної влади. У переважній більшості сучасних країн всі ці механізми взаємозв'язку між державою та суспільством врегульовано на законодавчому рівні. У цьому сенсі, кажучи про роль народу в забезпеченні демократизму конституційного ладу, можна зазначити, що він виступає його основою [17, с. 24].

Те ж саме стосується і такого інституту, як звернення громадян. У зв'язку з чим не можна не згадати Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., в якому встановлюється норма, що всі громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [18, с. 256].

Проте, крім цілого ряду щойно згаданих політико-правових інститутів, таких як вибори, референдум, звернення до органів державної влади, оскарження рішень органів державної влади,

і т.д., ми констатуємо наявність такої специфічної сфери, в якій держава взаємодіє із суспільством, а суспільство з державою.

### **Література**

1. Конституція незалежної України / За ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 428 с.
2. Платон. Государство. Собрание сочинений в 4-х т. – М.: Мысль, 1994. – Т.3. – С. 79-420.
3. Аристотель. Политика. Сочинения в 4-х т. – М.: Мысль, 1983. – Т.4. – С. 375-644.
4. Коваленко А. А. Развитие исполнительной власти в Украине на современном этапе: теория та практика / А. А. Коваленко. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.
5. Политическая энциклопедия / Ред. Г. Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1999. – 701 с.
6. Локк Д. Два трактата о правлении. Сочинения в 3-х т. – М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – С. 135-405.
7. Юридична енциклопедія / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія», 2001. – Т. 3. – 792 с.
8. Себайн Д. Г., Торсон Т. Л. Історія політичної думки / Д. Г. Себайн, Т. Л. Торсон. – К.: Основи, 1997. – 838 с.
9. Скрипнюк О. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні / О. В. Скрипнюк – К.: Хрещатик, 1995. – 216 с.
10. Даль Р. А. О демократии. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 208 с., Рябов С. Г. Державна влада: проблеми авторитету й легітимності. – К.: НІСД, 1996. – 124 с.
11. Конституція незалежної України у 3-х кн. / Під заг. ред. С. Головатого. – К.: «Право», УПФ, 1995. – Кн. 1. – 398 с.
12. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 400 с.
13. Конституційні акти України. 1917 – 1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
14. Дністрянський С. Загальна наука права і політики / С. Дністрянський. – Прага, 1923. – Т. 1. – 398 с.
15. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня

1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

16. *Колодій А. М.* Громадянське суспільство: доктрина та вітчизняна практика / А. М. Колодій // *Право України*. – 2013. – № 9. – С. 270 - 285.

17. *Скрипнюк С.* Сучасна конституційно-правова доктрина / С. Скрипнюк // *Право України*. – 2013. – № 12. – С. 16 - 32.

18. *Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

### **В. В. Забарский**

Принцип разделения власти в создании украинского государства

В статье рассматривается принцип разделения властей через призму его возникновения, становления и обоснования известными мыслителями и внедрения в Украине. Обращается внимание на неоднозначность подходов ученых в понимании этого принципа и на проблемы, связанные с его реализацией на территории нашего государства.

**Ключевые слова:** разделение властей, государственная власть, законодательная власть, судебная власть, исполнительная власть, субъекты власти, права, свободы, обязанности.

### **V. Zabarskiy**

The principle of separation of powers in the creation of the Ukrainian state

In the article the principle of separation of powers is investigated through the prism of its origin, formation and explanation by the famous thinkers and implementation in Ukraine. Attention is paid to the ambiguity of scientific approaches to understand this principle and the problems which are connected with its implementation on the territory of our country.

**Key words:** separation of powers, state power, legislative power, judicial power, executive power, subject of power, rights, freedoms, duties.