

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ФОРМИ ПРОЯВУ ПРИНЦИПУ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджено нормативне закріплення принципу розподілу влади в Україні за часів СРСР та у період незалежності. Проаналізовано сутність та форми прояву принципу розподілу влади в Україні.

Исследовано нормативное закрепление принципа разделения власти в Украине во времена СССР и в период независимости. Проанализированы сущность и формы проявления принципа разделения власти в Украине.

The normative fixing of the principle of power division in Ukraine in the days of the USSR and in the period of independence has been investigated. The essence and the forms of display of the principle of power division in Ukraine have been analyzed.

Протягом більш ніж двох століть концепція розподілу влади пройшла шлях від теоретичної ідеї до конституційно закріпленого принципу та прикладної моделі побудови і функціонування органів державної влади у переважній більшості демократичних країн світу. У своєму сучасному розумінні принцип розподілу влади є відносно новим для української державності. Його сутність полягає у тому, що реалізація різних видів діяльності у здійсненні державної влади має виконуватись різними державними органами, які, у свою чергу, взаємодіють одне з одним. Як свідчить історичний досвід, практика поєднання в одному органі різновидових владних повноважень неминуче створює підстави для монополізації влади та встановлення диктатури.

З метою з'ясування сутності та основних проблем реалізації принципу розподілу влади в Україні актуалізується потреба у вивченні не лише наявного політико-правового стану різних державних органів в системі державної влади України, а й характеру їх взаємовідносин. Політико-правових та історичних аспектів принципу розподілу влади в Україні торкаються у своїх працях вітчизняні науковці Ф.В. Веніславський, А.П. Заєць, О.С. Каневський, В.В. Ладиченко, Р.С. Мартинюк, Л.М. Силенко, Г.О. Федоренко, Ю.О. Фрицький, М.В. Цвік та ін.

Водночас спостереження за практикою сучасних взаємовідносин між вищими органами державної влади дають можливість констатувати невтішну наявність конфронтаційних тенденцій та незгодженість у діяльності різних ланок державного апарату. Це

зайвий раз підкреслює потребу у теоретичному осмисленні раціонального розподілу владних повноважень між державними інституціями у з'ясуванні чинників, спрямованих на подолання протиріч між володарюючими суб'єктами.

Недалеке минуле України як одного із територіальних суб'єктів Союзу Радянських Соціалістичних Республік містить досвід повного заперечення принципу поділу влади як основи формування та функціонування державної влади. Радянські Конституції 1936 р. та 1977 р. проголошували верховенство рад, визначаючи Верховну Раду СРСР вищим державним органом. За Конституцією 1936 р., Верховна Рада СРСР вирішувала усі питання загальносоюзного значення, маючи водночас монополію на здійснення законодавчої влади. Однак, враховуючи достатньо різноманітний перелік повноважень вищого органу влади радянської держави, цей орган однозначно віднести до законодавчої влади не можна. Згідно з нормами Конституції 1977 р., виключними правами Верховної Ради СРСР були: прийняття і зміна Конституції; прийняття до складу СРСР нових республік; затвердження державного бюджету тощо. Голова Президії Верховної Ради вважався номінально главою держави. Тим самим декларувався принцип повновладдя рад та підпорядкування їм інших органів державної влади.

Водночас конституційні норми далеко не завжди відповідали реаліям державно-правового життя. На практиці уся система органів державної влади лише оформлювала рішення, прийняті центральними та місцевими структурами КПРС. Нормативною основою партійної владної монополії слугувала ст.6 Конституції СРСР 1977 р., у якій Комуністична партія Радянського Союзу визнавалась керівною та спрямовуючою силою суспільства, ядром його політичної системи, державних громадських організацій.

Завданням республіканських Конституцій того часу, як і усього законодавства в цілому, стало дублювання суті Конституцій загальнодержавних. Відповідно і Конституції Української РСР 1937 р. та 1978 р., як справедливо відзначається у наукових джерелах, «...зберігали риси, властиві законодавству авторитарних держав, а саме ідеї колективізму, за яких інтереси держави та суспільства превалюють над інтересами особи; диктатури пролетаріату, яка в Конституції УРСР 1978 р. еволюціонувала в доктрину загальнонародної держави; постулату повновладдя рад, що заперечував принцип поділу державної влади» [1, 23-24].

Таким чином, в УРСР, як і в СРСР у цілому, панувала державна концепція, відповідно до якої центром політичної системи визнавались не ради, а єдина наявна в державі партія. Система рад

залишалась лише засобом управління державою в руках партійного керівництва, тим самим повністю заперечуючи можливість реалізації принципу розподілу влади в країні.

Проголошення незалежності України призвело до якісної зміни в оцінці Конституції УРСР. Це вже була не Конституція однієї із союзних республік, яка за своєю суттю мала дублювати положення загальносоюзної Конституції, а Конституція незалежної держави, яка вступила у період радикальних соціально-політичних реформ.

Результатом першого етапу започаткованих реформ у сфері реорганізації органів державної влади стало прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. У Розділі III Декларації про державний суверенітет України вперше в історії української державності зафіксовано, що державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову [2].

На початку 90-х років вирішення проблеми реалізації принципу розподілу влади та підтримання балансу гілок влади ускладнювалось спробою поєднати два протилежних підходи до організації структури та взаємодії органів державної влади. З одного боку, у країні зберігалась система рад, що свого часу була побудована на основі неприйняття принципу розподілу влад. З іншого боку, виникнення нових носіїв влади (Президент України, Конституційний Суд України) та конституційне проголошення принципу розподілу влади вимагали розподілу владної компетенції різних органів і створення механізму врегулювання можливих конфліктів між різними гілками державної влади.

Конституція України 1996 року у ст.6 закріпила принцип розподілу влади як фундаментального принципу організації державної влади. За своїм характером нормативно закріплений розподіл сфер компетенції різних гілок влади в Україні близький до моделей багатьох сучасних розвинених демократичних країн. Водночас світовий досвід свідчить, що лише функціонального розподілу державної влади між державними органами недостатньо. Мають обов'язково бути присутні як пріоритети гілок влади, так і взаємні обмеження — конструкція, яка отримала назву системи стримувань та противаг.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, відповідно до ст.5 Конституції України, є народ. Влада, що належить народу, здійснюється у декількох формах. Здійснення влади за декількома формами є визначальним, первинним розподілом влади на декілька способів її функціонування, що водночас не виключає єдності влади як за її джерелом, так і за сутністю. Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має досить широку

нормативно визначені можливості впливу на визначення спрямованості і змісту діяльності української держави та її органів. У наукових джерелах справедливо відзначається, що саме народний суверенітет лежить в основі розподілу функцій та компетенції між різними гілками державної влади [3, 14].

Саме народу належить право остаточно визначити, скільки державних органів мають функціонувати в державі та яким колом владних повноважень вони повинні бути наділені для найбільш продуктивного виконання державною владою своїх завдань і функцій. Реалізуючи свою установчу владу, народ має реальні можливості усувати найбільш суттєві конфлікти між законодавчою та виконавчою гілками державної влади. Пріоритет установчої влади народу також є підставою для його контролю за діяльністю органів державної влади. Ефективними засобами вирішення безпосередньо народом конфліктів між гілками державної влади можна вважати інститути позачергових виборів та всенародного референдуму.

Таким чином, можна виділити декілька рівнів (форм) розподілу державної влади в Україні.

По-перше, безпосереднє здійснення державної влади народом, у цьому випадку вищим безпосереднім виразом є референдум та вільні вибори; вища юридична сила такої форми здійснення влади полягає у тому, що рішення, які прийняті в результаті референдуму або шляхом вільних виборів, є обов'язковими для усіх громадян, організацій, державних органів і не потребують додаткового затвердження, а скасовані або змінені можуть бути лише шляхом прийняття рішення відповідно на новому референдумі або в результаті вільних виборів. Влада, що виражена народом в процесі референдуму або вільних виборів, є владою державною, що має вищу юридичну силу, оскільки сам народ безпосередньо виступає як держава, виражає вищу державну волю.

По-друге, здійснення влади через органи державної влади, які розподілені між собою відповідно до принципу розподілу влади та наділені незалежністю і самостійністю (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, суди України).

По-третє, здійснення влади народом через органи місцевого самоврядування, які, згідно зі ст.5 Конституції України, не входять до системи органів державної влади.

Як відзначає Ю.О. Фрицький, зміст принципу поділу влади, згідно зі ст.6 Основного Закону України, полягає у такому:

– закони, як нормативно-правові акти вищої юридичної сили, приймаються єдиним законодавчим органом влади — Верховною Радою України (ст.75);

- основною функцією виконавчої влади є виконання Конституції України, законів та актів Президента України (ст.113);
- судові органи незалежні і в межах своєї компетенції функціонують самостійно (ст.129);
- суперечки щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів органів законодавчої і виконавчої влади повинні вирішуватися лише конституційним шляхом у межах конституційної юрисдикції Конституційним Судом України (ст.150);
- розподіл влади повинен не давати жодному з державних органів можливості узурпувати повноваження інших органів на підставі продуманої системи стримувань та противаг [4, 11].

Водночас слід визнати певну розбіжність між класичною моделлю теорії розподілу влади, її конституційним закріпленням у ст.6 Конституції України, з одного боку, та чинною в Україні системою державних органів, що реалізують державну владу, з іншого боку. Певний дисонанс у належне функціонування трьох гілок влади вносить невизначений у межах теорії розподілу влади інститут Президента, який має відповідну вищу владну компетенцію.

Впроваджені Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року новачі певною мірою ліквідували невинуватимши широкі повноваження Президента та можливість його впливу на виконавчу владу (мова йде насамперед про інститут подвійної відповідальності уряду, за якого Кабінет Міністрів України практично повністю залежав від глави держави). Звичайно, внесені конституційні зміни не здатні вирішити усі проблемні питання у відносинах Президент-Парламент-Уряд. Реформи мають бути дійсно системними: від створення ефективних законів, що деталізують положення Конституції України (про Президента України, про Кабінет Міністрів України, про опозицію тощо), до реформування судової та адміністративної систем, органів місцевого самоврядування, виборчої системи та ін.

У юридичній науці існує пропозиція щодо потреби у нормативному закріпленні в ст.6 Конституції України, поряд з наявними гілками влади, президентської гілки, яка має належати Президентіві України та його представників в Автономній Республіці Крим [5, 69]. Така точка зору, безперечно, має право на існування і потребує спеціального предметного дослідження.

Аналізуючи проблемні аспекти функціонування органів держави у контексті розподілу влади, не можна оминати увагою існування суб'єктивного чинника у створенні колізійних ситуацій у владних взаємовідносинах. Як відзначає А.П. Заєць, поява пропозицій зміни моделі поділу влади також зумовлена політичними інтересами суб'єктів політичної ініціативи, а форми прояву цих полі-

тичних ініціатив перебувають у прямій залежності від вияву політичної волі згаданих суб'єктів [6, 47]. Сьогодні в Україні ми спостерігаємо, що нерідко характер відносин між гілками влади детермінується не суспільною користю, як воно і повинно бути, і навіть не політичними інтересами, а власними амбіційними мотиваціями суб'єктів владних повноважень.

На підставі викладеного спробуємо сформулювати основні проблеми реалізації принципу розподілу влади в Україні.

1. Існування в системі здійснення державної влади не трьох (законодавча, виконавча та судова гілки влади), а чотирьох суб'єктів владних правовідносин (додатково Президент України), що не вписується в класичну трохелементну модель принципу розподілу влади.
2. Відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень чотирьох вищеназваних суб'єктів, наявність дублювання їх повноважень. Досить наочно ця проблема проявляється у випадку подвійного підпорядкування місцевих державних адміністрацій як Кабінету Міністрів України, так і Президенту України (ст.118 Конституції України).
3. Відсутність в Україні практики, досвіду та традицій політичної взаємодії, політичного компромісу та взаємних поступок. Політична система України не нараховує ще й двох десятирічків років свого існування і характеризується станом перманентного реформування. У той самий час сучасні країни розвинутої демократії мають столітній досвід функціонування політичної системи і відповідні здобутки щодо виходу з кризових ситуацій. Саме цей досвід повинен бути для нас корисним у процесі реалізації принципу розподілу влади в Україні

1. Кулага Е. Органи внутрішніх справ України в системі поділу державної влади / Е.Кулага // Право України.— 2004.— №9.— С.23-24.
2. Декларація про державний суверенітет України Затверджена постановою Верховної Ради УРСР від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР.— 1990.— №31.— Ст.429.
3. Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : автореф. дис... на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ф.В. Веніславський.— Х., 2000.— С.14.
4. Фрицький Ю.О. Закріплення організації та функціонування державної влади в Конституції України 1996 року / Ю.О. Фрицький // Вісник Запорізького юридичного інституту.— 2006.— №2.— С.11.
5. Пелих Н. Конституційні засади діяльності міліції в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н.Пелих.— К., 2002.— С.69.
6. Заєць А.П. Принцип розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці / А.П. Заєць // Вісник АПРН України.— 1998.— №2.— С.47.