

## ПОДІЛ ВЛАДИ ЯК ПРИНЦИП ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

### THE SEPARATION OF POWERS AS A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF STATE BODIES

Марущак Н.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права  
Чернігівський національний технологічний університет

Пророченко В., студент групи КІП-162  
Чернігівський національний технологічний університет

У статті аналізуються різні підходи до розуміння та тлумачення принципу поділу влади, досліджується сутність принципу поділу державної влади, його зміст та призначення для організації та діяльності державних органів.

**Ключові слова:** влада, поділ влади, законодавча гілка влади, виконавча гілка влади, судова гілка влади, система стримувань і противаг.

В статье анализируются различные подходы к пониманию и толкованию принципа разделения властей, исследуется сущность принципа разделения государственной власти, его содержание и значение для организации и деятельности государственных органов.

**Ключевые слова:** власть, разделение власти, законодательная ветвь власти, исполнительная ветвь власти, судебная ветвь власти, система сдержек и противовесов.

The article analyzes various approaches to the understanding and interpretation of the principle of separation of powers, examines the essence of the principle of separation of state power, its content and purpose for the organization and activities of state bodies. According to the authors, the problem of achieving the optimal model of the organization of state power and the creation of an effective mechanism of interaction between its supreme bodies is one of the most important in the process of creating a national state, because, first of all, the effectiveness of the organizational structure of state power and its functioning significantly depend on the prospects for the development of the whole country and society in particular. The authors come to the conclusion that the essence of the division of power into three branches is not only to divide, but also to balance the state power between different state bodies, thereby establishing mutual control, to exclude the possibility of usurpation of power-the concentration of all powers or most of them in one body of state power or official and thereby prevent arbitrariness.

**Key words:** power, separation of powers, legislative branch of power, executive branch of power, judicial branch, system of checks and balances.

Україна, проголосивши себе в Конституції 1996 р. демократичною державою (ст. 1), закріпила в ній (ст. 6) положення, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, а органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

На нашу думку, це має принципове значення для забезпечення режиму законності, який знаходить свій вияв у прийнятті правових законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також в їх неухильному дотриманні, точному й однаково виконанні та правильному застосуванні всіма органами держави, посадовими особами, громадянами та їх об'єднаннями [2, с. 388]. О.Р. Михайленко слушно зазначає: «Забезпечений режим законності становить соціальну цінність як для всього суспільства, народу, так і для окремих громадян, оскільки є основою для нормального їх існування в правовому просторі» [3, с. 13].

Проблема досягнення оптимальної моделі організації державної влади і створення ефективного механізму взаємодії між її вищими органами є однією з найбільш важливих у процесі створення національної держави, оскільки, насамперед, від ефективності організаційної структури державної влади і її функціонування суттєво залежать перспективи розвитку всієї держави загалом та суспільства зокрема. Як зазначив В.О. Сурнін, закріплення в законодавстві принципу поділу влади потребує його визначення та тлумачення, насамперед, задля вироблення більш ефективних управлінських механізмів із метою прийняття важливих професійних рішень [4].

Принцип поділу влади, відомий з античних часів, в епоху абсолютизму стає панівним, визначається як ознака демократичного устрою [5, с. 23]. Проте і нині немає єдиного підходу до розуміння сутності та змісту цього принципу як у науці, так і у практиці державотворення.

Наукова розробка організаційно-правових і історичних аспектів принципу поділу влади привертала увагу багатьох правознавців. Окремі її аспекти розглядалися в працях В. Авер'янова, І. Алексеєнко, В. Бабкіна, В. Бакуменка, К. Бабенка, М. Ворошилова, Н. Гайдаєнка, А. Георгіци, М. Головатого, В. Журавського, В. Забарського, О. Каневського, В. Ковальчук, М. Козюбри, А. Колодій, І. Кресіної, О. Леванчук, Н. Малишкіної, Р. Мартинока, Н. Нижника, К. Осадчука, І. Сало, О. Скакуна, В. Погорілка, Н. Плахотнюк, А. Пойченка, І. Процюка, В. Селіванова, С. Серьогіна, В. Тація, Ю. Тодики, В. Шаповала, В. Шатіла та ін. Вони внесли низку пропозицій щодо вдосконалення механізмів реалізації принципу поділу влади, розвитку інституту державної влади. Однак актуальність цього питання в сучасних соціально-політичних умовах і на основі істотно зміненого законодавства України зростає, адже проблема влади – одна з найбільш гострих для будь-якого сучасного суспільства, оскільки зачіпає фундаментальні основи його життєдіяльності.

**Метою статті** є теоретичний аналіз суті, змісту та призначення принципу поділу влади для організації та діяльності державних органів, а також сучасних наукових підходів до розуміння цього принципу.

Поділ влади – найважливіший принцип правової держави. Реалізація на практиці цього принципу має створити надійний механізм контролю за діями публічної влади. В межах правової держави саме поділ влади, система «стримувань і противаг» є тими організаційними умовами, які виключають реальну можливість монополізації влади будь-якою особою, державним органом або групою людей і забезпечують відповідність публічної влади вимогам права і законності.

Сучасне розуміння поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову пов'язують із французьким мислителем Ш.Л. Монтеск'є (1689–1755). За теорією Монтеск'є,

всі три гілки влади мають бути відділені одна від одної, що забезпечить збереження свободи. «Не буде свободи, – писав Монтеस्क'є, – якщо судова влада не відділена від законодавчої і виконавчої влади. Якщо вона з'єднана із законодавчою владою, то життя і свобода громадян опиняться у владі свавілля, бо суддя буде законодавцем. Якщо судова влада з'єднана з виконавчою владою, то суддя може стати диктатором [6, с. 309]. Монтеस्क'є вважав неприпустимим об'єднання хоча б двох галузей влади в одних руках, а ідеалом держави вважав британську монархію. До речі, широке використання категорії «гілка влади» є наслідком невдалого подвійного перекладу вживаного Ш. Монтеस्क'є словосполучення «separation des pouvoirs». Більш точним значенням, яке відповідає змісту оригіналу тексту праці Монтеस्क'є «Про дух законів», варто вважати переклад цього терміна як «галузь влади» [7, с. 27].

У XVII – XVIII ст. в основу ідеї розподілу влади було покладено завдання обмежити абсолютну королівську владу та захистити суспільство від сваволі монарха. Основними вимогами поділу влади стали відокремленість і незалежність розмежованих за функціональною ознакою окремих видів державних органів, чітке визначення їх спеціальних повноважень і правових форм діяльності, їх взаємовплив, взаємоурівноваження, взаємостимування і взаємоконтроль. Ці вимоги повною мірою відповідають реальним потребам сьогодення.

Як зазначає Н.О. Малишкіна, поділ влади – одна з фундаментальних засад демократичної організації держави. Його втілення в життя відбувається шляхом створення системи державного керівництва, яка побудована на децентрації влади. При цьому децентрація виступає запорукою реалізації встановленої у ст. 5 Конституції України заборони узурпації державної влади [8, с. 8–9]. Не погодитись із цим твердженням не можна, оскільки поділ державної влади дійсно виступає важливою умовою для запобігання концентрації всієї повноти влади (її захоплення шляхом насилля або в інший спосіб) і відповідних повноважень у межах одного органу держави чи окремих посадових осіб, своєрідною гарантією, запобіжним заходом для захисту основ демократичного ладу.

На сучасному етапі держава, яка не забезпечує принципу розподілу влади, не може вважатися правовою, оскільки відсутність монополії будь-якого державного органу на владу є необхідною умовою існування демократії. За допомогою цього принципу громадянам забезпечується захист їх прав, оскільки в разі порушення цих прав владними суб'єктами однієї з гілок влади у громадян залишається змога їх відстояти за допомогою звернення до державних органів іншої гілки, представники якої будуть процесуально незалежними [9, с. 113–114]. Тобто поділ влади є найважливішим засобом її обмеження, а механізми його забезпечення – засобом її самообмеження.

Принцип поділу влади доповнюється системою «стримувань і противаг», що слугує засобом забезпечення принципу поділу влади. Система «стримувань і противаг» – це особливі методи і форми, за допомогою яких нейтралізується або стримується дія якоїсь із них, дотримується їх порівняна рівновага. «Стимування і противаги», з одного боку, заохочують співпрацю і взаємне пристосування органів влади, а з іншого – створюють потенціал для конкуренції і конфліктів, які здебільшого вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів.

Ідея розбудови правової держави, заснованої саме на принципі розподілу влади, стала невід'ємною складовою частиною національної ідеї в Україні. Базовою нормою в цьому контексті виступає ст. 6 Конституції України. При цьому у системі поділу влади кожна гілка є уособленою і самостійною в межах наданих їй повноважень. Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України). Главою держави є Президент України (ст. 102).

Ст. 113 передбачає існування в державі системи органів виконавчої влади, вищим органом в якій є Кабінет Міністрів України. Своєю чергою, ст. 124 Основного закону визначає існування в Україні системи судів – органів правосуддя, які уособлюють судову гілку (галузь) влади.

На жаль, нині в законодавстві України чітко не визначені повноваження різних гілок державної влади. Ця обставина розвиває принцип розподілу влади в питаннях організації структур і механізмів функціонування держави загалом. Через брак належної взаємодії гілок державної влади кожна з них намагається досягати поставлених цілей лише на основі власної автономії, винятковості, незалежності від інших гілок. Взаємодія гілок державної влади в Україні, як правило, обмежується взаємовпливом законодавчої та виконавчої влади, а також взаємодією органів державної центральної влади з регіональними органами державної влади. Механізми цієї взаємодії, на думку І.Г. Алексеєнка, не відрегульовані належним чином, у тому числі й з точки зору їх правового забезпечення [10, с. 13].

Поділ влади на три гілки диктується необхідністю, по-перше, чітко визначити функції, компетенцію і підстави відповідальності основних органів управління в державі, по-друге, забезпечити державним органам змоги контролювати одне одного на конституційній основі, по-третє, унеможливити зловживання владою. Цей перелік не є вичерпним, оскільки стосовно причин і підстав поділу влади на гілки є велика кількість різних позицій у наукових колах та на доктринальному рівні [10, с. 10].

Водночас поділ влади не варто розуміти як протистояння різних гілок влади. Усі гілки влади мають взаємно доповнювати одна одну, між собою зберігати необхідний зв'язок і взаємоузгодженість під час прийняття рішень. Виконавча влада має формуватися представницькими органами, бути підконтрольною і підзвітною їм, діяти на основі, в межах і для виконання законів. Стимування виконавчої влади досягається завдяки її підзвітності і відповідальності перед народним представництвом. Йдеться про політичну відповідальність, що забезпечується за допомогою вотуму недовіри. Вагоме значення в боротьбі зі зловживаннями виконавчою владою має також інститут імпичменту. Таким чином, створюється так званий політичний організм, який може принести найбільше користі для всього суспільства загалом та для кожного окремого громадянина [11, с. 73].

На думку Н.Р. Нижника, слід розмежовувати поділ влади в широкому і вузькому розумінні. В першому випадку йдеться про формування судової гілки влади і поступове відокремлення її від законодавчої та виконавчої, незалежність суду. В другому випадку поділ влади розглядається крізь призму структурно-функціональних розмежувань повсякденної діяльності виконавчої та законодавчої влади [12, с. 34]. Ми вважаємо такий підхід цілком логічним та обґрунтованим, оскільки він демонструє реальний взаємозв'язок, який існує де-факто і де-юре між гілками влади.

Адже, попри виокремлення трьох гілок влади, сама державна влада залишається єдиною і неподільною. Серед вітчизняних дослідників цю точку зору чітко сформулював В.Ф. Погорілко, який, підтверджуючи 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 [13, с. 87]. Ми підтримуємо цю позицію і вважаємо, що єдність влади можна розглядати як єдність принципових завдань і напрямів у діяльності державних органів. Такий підхід є доцільним, оскільки дає змогу забезпечити концентрацію зусиль усіх складників державного апарату на вирішенні суспільно значущих проблем.

Досвід сучасного конституціоналізму демонструє визнання більшої сумісності концепцій поділу та єдності влади в їх відповідному трактуванні. Вони зовсім не виключають одне одного, а взаємодоповнюють. Такі погляди утверджуються нині в постсоціалістичних країнах після певного періоду ейфорії, коли перебільшене значення віддавалося поділу влади. Слушною, на наш погляд, є думка В.Е. Чиркіна, що перебільшене значення поділу влади було природним і зрозумілим після десятиліть тоталітаризму, але спотворене тлумачення цієї орієнтуючої концепції, яке спотворює картину організації та діяльності державної влади, одностороннє застосування її на практиці руйнує державу, особливо в складних умовах перехідного періоду. Зайвий акцент тільки на поділ влади (поряд із помилками в теоретичних побудовах і в практичній діяльності в керівництві країни) спричинив негативні політичні наслідки [14, с. 98–99]. Дійсно, з одного боку, поділ державної влади на три порівняно самостійні та незалежні одна від одної гілки запобігає надмірній концентрації влади в межах одного органу або в руках окремої посадової особи, з іншого боку – для того, щоб відповідати вимогам принципів верховенства права і публічності влади, держава повинна мати високий ступінь організаційно-політичної цілісності. Єдність державної влади визначається тим, що вона, по-перше, має єдине соціальне джерело (пануючий клас еліти та весь народ); по-друге, правильно організована державна влада задля виконання свого функціонального призначення завжди має єдині цілі, завдання та напрями діяльності, які визначаються тими цілями та завданнями, що стоять перед державною загалом та її населенням зокрема; по-третє, досягнення цих цілей і реалізація завдань потребує узгодженості та координації дій із боку всіх органів, державно-владних структур, посадових осіб, що встановлюють і підтримують організаційну, правову та функціональну єдність побудови і діяльності державного апарату.

Також важливою 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 [15, с. 33]. У співвідношенні суспільства і держави можна відокремити етапи, які відрізняються притаманними їм формами, принципами, методами,

механізмами тощо, але усі вони, врешті-решт, демонструють роль і місце, яке посідала держава в громадянському суспільстві [16, с. 275].

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

На думку К.О. Осадчука, у сучасній державі колишня тріада влади виявляється недостатньою. Дедалі частіше ми говоримо про прямо не визначені, але реальні гілки державної влади: контрольно-наглядову, президентську, виборчу. Дуже важливо враховувати динаміку розвитку сучасного світу, яка характеризується цілою низкою трансформаційних процесів як в організації нетипових форм правління, так і в нетипових моделях поділу влади, що з ними збігаються. Вказані процеси мають прямий вплив на організацію та функціонування механізму сучасної держави [18, с. 97]. З цією думкою важко не погодитись, оскільки для гармонійного розвитку механізму держави слід враховувати цілу низку соціально-економічних процесів та відповідним чином організовувати владу в державі, яка має функціонувати задля реалізації потреб людини і громадянина та захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів.

Таким чином, суть поділу влади на три галузі («гілки») полягає не лише у тому, щоб поділити, а й щоб збалансувати державно-владні повноваження між різними державними органами, тим самим встановити взаємний контроль, виключити можливість узурпації влади – зосередження всіх повноважень або більшої їх частини в одного органу державної влади або посадової особи і тим самим запобігти сваволі. Влада в демократичній державі є формою вираження волі та інтересів народу, а поділ влади є специфічною конструкцією, яка забезпечує збереження єдності державної влади. Це показник розвитку права і держави, необхідна передумова панування режиму законності.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Загальна теорія держави і права : підручник / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова та ін.; за ред. В.М. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2002. 584 с.
3. Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан : науч.-практ. издание. Киев : Юрінком Інтер, 1999. 448 с.
4. Сурнін В. О. Принцип розподілу гілок влади як основа для створення дієвої системи стримувань і противаг. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2 (45). DOI: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-2/doc/1/11.pdf> (Дата звернення: 22.03.2019 р.)
5. Козинець, О.Г. Историчний аспект розвитку теорії розподілу влади / О.Г. Козинець, А.М. Толкач. *Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law : collection of international scientific papers* : in 2 parts. Part 2. Current Issues of Legal Science and Practice. Management and Public Administration. Innovations in Education. Environmental Protection. Engineering and Technologies. Chernihiv : CNUT, 2017. P. 22–25.
6. Монтескьє Ш.-Л. О духе законов: избранные произведения. Москва : Госполитиздат, 1955. 672 с.
7. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий та конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 25–29.
8. Малишкіна Н.О. Принцип поділу державної влади та система стримувань і противаг: генезис і запровадження в Україні. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1. DOI: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipr\\_2018\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipr_2018_1_6) (дата звернення: 22.03.2019 р.)
9. Теорія держави і права : Навчальний посібник / В.М. Суботін, О.В. Філонов, Л.М. Князькова, І.Я. Тодоров. Київ : Знання. 2005. 327 с.
10. Алексеенко І. Взаємодія гілок влади як чинник розвитку форми правління в сучасній Україні. *Політичний менеджмент*. 2011. № 1. С. 8–16.
11. Процюк І.В. Поділ та єдність державної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 14. С. 70–76.
12. Нижник Н.Р., Кармаліта М.В. Розподіл влади як основа сучасного парламентаризму. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 1. С. 32–35.
13. Конституція незалежної України / За ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. 428 с.
14. Чиркин В.Е. Государствоведение : Учебник. Москва : Юристъ, 1999. 400 с.
15. Забарський В.В. Принцип поділу влади в українському державотворенні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 2. С. 29–34.
16. Колодій А.М. Громадянське суспільство: доктрина та вітчизняна практика. *Право України*. 2013. № 9. С. 270–285.
17. Скрипнюк С. *Сучасна конституційно-правова доктрина*. Право України. 2013. № 12. С. 16–32.
18. Осадчук К.О. Державна влада та її поділ: до перспектив виділення нетипових гілок влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29(1). С. 96–100.