

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УМОВАХ УНІТАРИЗМУ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWER IN THE CONDITIONS OF UNITARISM

Омельченко Н.Л., к.ю.н., доцент,
науковий співробітник відділу конституційного права
та місцевого самоврядування

Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України

У статті розглянуто сучасні підходи щодо забезпечення принципу поділу державної влади в науковому доробку зарубіжних та вітчизняних дослідників. Підкреслено, що конституційний принцип поділу влади без перебільшення вважається основоположним принципом правової держави, засадою конституційного ладу, важливим постулатом державотворення, демократичною цінністю сучасного суспільства. Проаналізовано конституції зарубіжних держав, на основі яких виділено дві основні групи положень про поділ влади, а саме: а) ті, в якій принцип поділу влади зафіксовано безпосередньо; б) ті, в яких принцип поділу влади передбачається імпліцитно. Відзначено, що покладений в основу конституційного механізму унітарних держав принцип поділу влади знаходить своє втілення у процесах функціонування державної влади, її організації, а також взаємодії між центральними і місцевими органами влади тощо. Унітаризм в цьому контексті виступає ефективним інструментом забезпечення державної єдності та концентрації зусиль всіх органів державної влади для реалізації національної стратегії розвитку. Наголошено, що ідея розбудови правової держави, має базуватися на принципі поділу влади у взаємодії з принципом унітаризму. Доведено, що на сучасному етапі своєї еволюції, унітаризм перебуває під сильним впливом децентралізаційних тенденцій, широкого впровадження принципу субсидіарності, що надає йому особливого демократизму. Адже, саме забезпечення принципу унітаризму в сучасній Україні слугує збереженню цілісності і недоторканності території, визначає зміст та спрямованість як зовнішньої, так і внутрішньої політики держави та є об'єктом її національної безпеки.

Ключові слова: принцип поділу влади, унітаризм, правова держава, державна влада.

The article considers modern approaches to ensuring the principle of separation of state power in the scientific achievements of foreign and domestic researchers. It is emphasized that the constitutional principle of separation of powers without exaggeration is considered a fundamental principle of the rule of law, the principle of the constitutional order, an important postulate of state formation, the democratic value of modern society. The constitutions of foreign states are analyzed, on the basis of which two main groups of provisions on the separation of powers are identified, namely: a) those in which the principle of separation of powers is fixed directly; b) those in which the principle of separation of powers is implicit. It is noted that the principle of separation of powers, which is the basis of the constitutional mechanism of unitary states, is embodied in the processes of functioning of state power, its organization, as well as interaction between central and local authorities, etc. In this context, unitarism is an effective tool for ensuring state unity and concentrating the efforts of all public authorities to implement the national development strategy. It is emphasized that the idea of building the rule of law should be based on the principle of separation of powers in cooperation with the principle of unitarism. It is proved that at the present stage of its evolution, unitarism is strongly influenced by decentralization tendencies, the widespread introduction of the principle of subsidiarity, which gives it a special democracy. After all, ensuring the principle of unitarism in modern Ukraine serves to preserve the integrity and inviolability of the territory, determines the content and direction of both foreign and domestic policy of the state and is the object of its national security.

Key words: principle of separation of powers, unitarism, rule of law, state power.

Актуальність дослідження. Конституційний лад сучасної України ґрунтується на системі фундаментальних принципів, до числа яких відноситься принцип поділу влади. Так, згідно ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Даний принцип є основоположним для всіх без винятку правових держав світу незалежно від її форми, в тому числі його територіального устрою: унітарна або федеративна. Недарма фіксація принципу унітаризму в Конституції України знаходиться в одному розділі «Загальні засади» разом з принципами соціальної, правової, демократичної державності та поділу державної влади (ст. 1, 2 та 6 Конституції України).

Зазначимо, що принцип унітаризму в сучасному розумінні це не просто раціональна територіальна організація державної території, а конституційно-правова модель демократичної державності, функціонально-телеологічної домінантою існування та функціонування якої є збереження цілісності і недоторканності своєї території, що визначає зміст та спрямованість як зовнішньої, так і внутрішньої політики цієї держави та є об'єктом її національної безпеки. Це та держава, в якій поряд з поділом державних функцій по горизонталі, визнається та гарантується місцеве самоврядування, субсидіарність і децентралізація влади, забезпечується збалансованість і стійкість соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Водночас, варто зауважити, що в федеративній державі принцип поділу влади має свої особливості, які відрізняють її від унітарного устрою. Зокрема, по-перше, система державної влади в федеративній державі включає в себе два рівня, дві підсистеми: державну владу федерації і державну владу суб'єктів федерації. Відповідно принцип поділу влади має бути реалізовано на цих двох рівнях; по-друге, самостійність суб'єктів федерації при побудові особистої системи органів державної влади відповідно принципу поділу влади обмежений вимогами Конституції та федеральних законів; по-третє, схеми організації органів державної влади і суб'єктів федерації з метою забезпечення єдності державної влади мають бути однаковими; по-четверте, на рівні суб'єктів федерації принцип, на противагу федеральному рівню, принцип поділу влади не завжди реалізується в повному обсязі; по-п'яте, принцип поділу влади як основа організації і здійснення державної влади в федеративній державі доповнюється розподілом між різними рівнями влади предметів відання і повноважень [4].

У зв'язку з цим концептуально важливим є, з одного боку, питання щодо ролі та значення принципу поділу влади у процесах організації та функціонування унітарної державності, взагалі, та, з іншого боку, впливу унітаризму на конституційний механізм державної влади в цілому та співвідношення і взаємозв'язок його організаційних структур та функцій, зокрема [14].

Конституційний принцип поділу влади без перебільшення вважається основоположним принципом право-

вої держави, засадою конституційного ладу, важливим постулатом державотворення, демократичною цінністю сучасного суспільства. Як справедливо зазначає, вчений В. Костицький, сучасна держава, в якій не забезпечено поділ влад, розглядається світовим співтовариством як анахронізм ХХІ століття, тоталітарна держава, влада хунти, феодальний пережиток. При цьому, така держава стає дуже часто об'єктом ізоляції, а її громадяни – заручниками влади, позбавленими нормального спілкування із світовим співтовариством. Сьогодні є підстави говорити, що ідея розбудови правової держави, заснованої на принципі поділу влади, стала невід'ємною складовою національної ідеї в Україні, шляхом реалізації її європейських устремлінь, курсу на «вростання» в європейську та світову спільноту, критерієм віднесення України до числа цивілізованих держав, складовою менталітету та світоглядю сучасного українця [3].

Насамперед, слід звернутися до праць родоначальників ідеї поділу влади, які заклали підвалини для розвитку та сучасного розуміння принципу поділу влади, його сутності, змісту, меті. Так, французький мислитель Ш. Монтеск'є в одній зі своїх праць «Про дух законів» писав, що: «У кожній державі є троякого роду влади: влада законодавча, виконавча, що відає питаннями міжнародного права, і влада виконавча, що відає питаннями права громадян. У силу першої влади государ або установа створює закони, тимчасові або постійні, та виправляє або скасовує існуючі закони. У силу другої влади він оголошує війну або укладає мир, направляє або приймає послів, забезпечує безпеку, запобігає навали. У силу третьої влади він карає злочини і розв'язує зіткнення приватних осіб. Останню владу можна назвати судовою, а другу – просто виконавчою владою держави» [7].

Іншу позицію сформулював ще один з класиків теорії поділу влади англійський філософ Дж. Локк у своїй праці «Два трактати про правління». Зокрема, він стверджував: «Законодавча влада – це влада, що має право скеровувати, як сила республіки буде застосовуватися у справі збереження спільноти та її членів. Оскільки всі закони, які потрібно постійно дотримуватися і сила яких зберігається назавжди, можуть бути створені в короткому часі, немає необхідності, щоб законодавча влада діяла постійно, адже вона не матиме ніякої роботи. У кожній республіці існує ще й інша влада, яку можна назвати природною, оскільки вона відповідає тій владі, яку кожна людина природно посідала ще до входження у спільноту. Ця влада містить силу війни і миру, союзництва і співдружності, а також трансакції з усіма особами і спільнотами поза республікою, і тому може називатися федеративною [5, с. 246]. Дана теорія передбачала створення такої системи стримувань і противаг, яка б унеможливила однієї з влад, зокрема виконавчої узурпувати всю владу, до того ж вбачалося об'єднання щодо нерівності гілок влади, зокрема верховенство законодавчої, яку він вважав верховною.

В основу цього принципу сучасного конституціоналізму покладено поділ єдиної за своєю природою державної влади на окремі гілки, кожна з яких являє собою окрему систему державних органів, кожна із яких стримується і урівноважується у визначених законом межах останніми двома задля унеможливлення узурпації влади. Втім, як справедливо відзначає В. Шаповал, даний принцип не є жорстким і абсолютним. Адже, по-перше, державна влада є цілісним, хоча і структурованим за певними критеріями явищем, по-друге, між органами законодавчої, виконавчої та судової влади не існує ізолюваності. По суті йдеться не про розподіл «влад», не про розмежування якихось різновидів державної влади, а передусім про поділ функцій і повноважень між вищими органами держави. У зв'язку з цим формулу «розподіл влад» можна без особливих застережень замінити формулою «розподіл головних функцій державної влади (держави)» [13].

Крім того, здійснюючу державну владу відповідні органи та посадові особи, виходячи з природи цієї влади, не є джерелом цієї влади. Їх діяльність обмежується ч.2 ст. 5 Конституції України, відповідно до якої носієм і єдиним джерелом влади є народ.

Як зазначає, М. Савчин, сама ідея поділу державної влади може розглядатися як у широкому, так і вузькому значенні. В першому випадку вона означає певний конституційно-правовий принцип, відповідно до якого механізм (структура і процес) державної влади або державного управління як форми реалізації влади, має формуватися на засадах поділу на законодавчу і виконавчу влади, незалежності суду. У вузькому розумінні, наголошує автор, найчастіше розглядається з позицій поділу та структурно – функціонального розмежування повсякденної діяльності органів законодавчої і виконавчої влади [11, с. 244].

Зміст принципу поділу державної влади, як зазначає І. Процюк, включає в себе три складові: ідеологічну, наукову й практичну. Як елемент ідеології він відіграє найважливішу роль у теорії демократії й правової держави; з наукового погляду принцип поділу державної влади, є засобом пізнання об'єктивної державно-правової дійсності; у практичному плані поділ влади являє собою один з основних конституційних принципів організації діяльності державного механізму в демократичних державах. Вчений наголошує, що всі три вищевказані складові тісно взаємодіють одна з одною й утворюють у сукупності єдине політико-правове явище. Тому у широкому значенні під принципом поділу державної влади він розуміє найважливіший елемент і ознаку правової держави, закріплену як науково обґрунтований принцип організації діяльності державного механізму в конституціях більшості демократичних держав [9, с. 10], в тому числі й унітарних.

Аналіз конституцій унітарних зарубіжних держав здійснений К. Бабенко, дозволив зробити висновок, про те, що всі вони поділяються на дві основні групи: а) ті, в яких принцип поділу влади зафіксовано безпосередньо; б) ті, в яких принцип поділу влади передбачається імпліцитно. До першої групи відносяться конституції таких держав як: Азербайджан, Албанія, Білорусь, Вірменія, Болгарія, Грузія, Казахстан, Молдова, Польща. Наприклад, у ст. 7 Конституції Азербайджану встановлено, що: «Державна влада в Азербайджанській Республіці організується за принципом поділу влади: законодавчу владу реалізує Міллі Меджліс, виконавча влада належить Президенту Республіки, судову владу здійснюють суди Республіки... Законодавча, виконавча і судова влада взаємодіють і є незалежними в межах своїх повноважень». Найбільш лаконічно та стисло принцип поділу влади викладено в Конституції Грузії (ст.5): «Державна влада здійснюється на основі принципу розподілу влади». У Конституції Албанії (ст.7) цю норму подано так: «Система управління Республікою базується на розподілі та балансі законодавчої, виконавчої та судової влад». Схоже визначення пропонується у Конституції Болгарії (ст.8): «Державна влада розподіляється на законодавчу, виконавчу і судову». У Конституції Вірменії ст. 5 фіксує: «Державна влада здійснюється... на основі принципу розподілу законодавчої, виконавчої і судової влад». У білоруській конституції до визначення принципу поділу влади потрапило ще й положення про стримування і врівноваження: «Державна влада в Республіці Білорусь здійснюється на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Державні органи у межах своїх повноважень є самостійними, вони взаємодіють між собою, стримують і врівноважують один одного». У Конституції Молдови (ст. 6), крім простого переліку влад, вказується на необхідність взаємодії трьох гілок влади. Так саме розгорнуте викладення принципу поділу влади представлено в ст. 3 Конституції Казахстану: «Державна влада... здійснюється відповідно до принципів поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову та їх взаємодії між собою з використанням системи стримувань і противаг».

Щодо другої групи конституцій унітарних держав, то до неї можна віднести Конституція Андорри, в якій йдеться про окремі вищі органи законодавчої, виконавчої та судової влади, Конституція Бельгії (де в ст. 36, 37 та 40, подібно до Конституції США, визначено органи, яким належить законодавча, виконавча і судова влада), Конституція Данії (в ст.3 йдеться про три влади та органи, які здійснюють відповідні повноваження), Конституція Ірландії (ст. 6 цієї Конституції надає перелік всіх державних влад), Конституція Ісландії (ст. 2 визначає організації трьох влад: Альтинг, Президент, органи виконавчої влади, суди).

До цієї ж групи можна віднести і ті конституції, у яких надається перелік чи то спеціальним органам, що виконують функції трьох гілок влади, чи то самим функціям. Наприклад, ст. 26 Конституція Греції надається перелік державних органів, які виконують окремі державні функції: «Законодавчі функції здійснюються Парламентом та Президентом. Виконавчі функції здійснюються Президентом та Урядом. Судові функції здійснюються судами» [1].

Отже, покладенні в основу конституційного механізму цих держав принцип поділу влади, безпосередньо знаходить своє втілення у процесах функціонування державної влади унітарної держави, її організації, взаємодії між центральними і місцевими органами влади тощо. Функціональна діяльність цих органів безпосередньо стосується життєдіяльності суспільства й держави. Крім того, варто зазначити, що у державах з унітарною формою територіального устрою цільним є взаємозв'язок між центральними та місцевими органами державної влади. Унітарність з різним ступенем децентралізації та деконцентрації передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування [6, с. 14].

Необхідно підкреслити, що принцип поділу державної влади ставав неодноразово предметом тлумачення Конституційного Суду України. Зокрема,

в одному з низки рішень Конституційний Суд України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) встановив, що 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 протигаг, 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 [10]. Відтак, як вказує О. Скрипнюк принцип поділу влади в правовій державі передбачає створення таких органів державної влади, які втілювали б одну із зазначених функцій [12].

Конструкція цього механізму виглядає наступним чином. Так, єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України (ст. 75), Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113) та правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (ст.124). Президент України є главою держави і виступає від її імені; є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ст.102).

Усі 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).

Щодо системи стримувань і протигаг, то її сутність полягає у сукупності законодавчо закріплених повноважень, засобів, форм, методів, процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу поділу влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади і досягнення динамічної стабільності між ними. Важливо зауважити, що система стримувань та протигаг у цілому спрямована не тільки на створення механізмів взаємного контролю та стримування, але й спонукати учасників конституційно-правових відносин до консолідації та єдності [8].

В юридичній літературі деякі дослідники називають такі характерні ознаки системи стримувань і протигаг: системність та цілісність її елементів, тобто концепція стримувань і протигаг діє як цілісна система взаємопов'язаних елементів, поодинокі елементи якої не здатні забезпечити баланс влади в системі; виходить з принципу поділу влади та забезпечує його ефективну реалізацію; базується на взаємодії, взаємозалежності та взаємопроникненні гілок влади як первинних принципах реалізації та функціонування системи стримувань і протигаг; реалізується через систему політико-правових засобів втручання однієї гілки влади у сферу компетенції іншої, а також незалежному самостійному політико-правовому статусі гілок державної влади; забезпечує сталість та ефективність механізму державної влади при реалізації функцій та завдань держави; запобігає узурпації влади, створюючи систему комплексних елементів контролю за діяльністю гілок державної влади; гарантує основні права і свободи людини та громадянина, тим самим створюючи підґрунтя для існування демократичної правової держави [2].

До елементів системи стримувань і протигаг належать наступні. Зокрема, різні терміни та способи формування органів державної влади; здійснення парламентського контролю; створення тимчасових слідчих комісій парламенту; депутатські запити та звернення; право розпуску парламенту; право вето Президента; прийняття резолюції недовіри уряду; інститут інтерпеляції; конституційно-правова відповідальність державних органів тощо.

Разом з тим, на думку закріплення вітчизняної системи поділу державної влади в цілому та системи стримувань та протигаг як цілісної системи владних повноважень державних органів, які забезпечують взаємовплив та взаємоконтроль один одного, не дозволяє вважати сучасну конституційну модель державної влади збалансованою та ефективною з точки зору співвідношення організаційних структур та функцій. Насамперед це зумовлено невідповідністю місця та ролі в державному механізмі інституту Президента України, Конституційного Суду України, Центральної виборчої комісії тощо.

Отже, виходячи із вищевикладеного, варто погодитися з І. Процюком, що реальний поділ державної влади на незалежні гілки влади є найбільш важливим для реалізації влади в демократичній державі. Без поділу влади і ефективної системи стримувань і протигаг не може бути правової держави [9, с.12]. Унітаризм в цьому контексті виступає ефективним інструментом забезпечення державної єдності та концентрації зусиль для реалізації національної стратегії розвитку.

До того ж, на сучасному етапі своєї еволюції, унітаризм перебуває під сильним впливом децентралізаційних тенденцій, широкого впровадження принципу субсидіарності, що надає йому особливого демократизму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бабенко К. Конституційно-правовий вимір реалізації принципу поділу державної влади. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/398-konstitutsijno-pravovij-vimir-realizatsiji-printsipu-podilu-derzhavnoji-vladi.html>

2. Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан [та ін.] : за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова ; тех. ред. Ю. Д. Батан. - Одеса : Юридична література, 2017. - 256 с.
3. Костицький В.В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. *Соціологія права*. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/39589>
4. Лещева Е. С. Особенности действия принципа разделения властей в федеративном государстве. Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 22-30. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=9911054>
5. Лок Джон. Два трактати про правління/ пер. с англ. Павло Содомора. К.: Наш Формат, 2020. – 312с. С. 246.
6. Міщук В. В. Унітаризм як принцип державного устрою / В. В. Міщук // Університетські наукові записки. - 2010. - № 4. - С. 12-16.
7. Монтескьє Ш. «Про дух законів». URL: https://librebook.me/o_duhe_zakonov/vol1/1
8. Проблеми сучасної конституціоналістики : Навчальний посібник. Випуск 1. (Вступ та наукова редакція доктора юридичних наук, професора НУ «ОЮА» М. П. Орзіха). Б-ка журналу «Юридичний вісник». Серія: Навчальні посібники. Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 268 с.
9. Процюк І. В. Поділ державної влади: сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2015. Вип. 15(1). С. 8-12.
10. 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) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008.
11. Савчин М.В. Порівняльне конституційне право: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2019. С.244-245.
12. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України. Монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – 600с.
13. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005
14. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми конституційного механізму державної влади: співвідношення організаційних структур та функцій (вітчизняний і світовий досвід): монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2017. 364 с.