

ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ ТА ТЛУМАЧЕННЯ СУЧАСНОЇ КОНЦЕПЦІЇ РОЗПОДІЛУ ВЛАД

Досліджуються й аналізуються основні напрямки розвитку концепції розподілу влад, обґрунтовуються причини проблем різночитання у питанні про місце і роль самої концепції розподілу влад у сучасній державно-правовій теорії та практиці. Робиться висновок про те, що дана теорія розподілу влад не має будь-якої абсолютної форми, а тому кількість різновидів самої теорії прямо пропорційна кількості держав, що будують устрій влади на її основі.

Ключові слова: ідея розподілу влад, концепція розподілу влад, принцип розподілу влад, інтерпретація.

Постановка проблеми. У сучасній політичній, державно-правовій теорії важливе місце займає концепція розподілу влад. У західній академічній і популярній літературі вона відвіку вважається традиційною. Інтерес до даної концепції у міру розвитку суспільства не тільки не слабшає, а, навпаки, ще більш зростає. Є всі підстави вважати, що подібна тенденція збережеться і в осяжному майбутньому. Причин для цього достатньо багато. Головні з них зводяться до наступного: незаперечної дієвості і значущості теорії розподілу влад; життєвості багатьох її концептуальних положень і вимог; перспективності її як засобу запобігання концентрації влади в руках однієї особи або групи осіб і можливості встановлення їх диктатури. При цьому важливість і перспективність теорії розподілу влад, не варто, проте, перебільшувати її можливості, ідеалізувати і абсолютизувати її значення. Не можна забувати при цьому, як показує історичний і сучасний політичний і правовий досвід багатьох держав, що далеко не всі вони офіційно сповідали і сповідають у своїй повсякденній життєдіяльності принцип розподілу влад.

Ступінь наукової розробки проблеми. У сучасних умовах аналізу змісту, основних напрямів розвитку теорії розподілу влад, її місця і ролі у державно-правовому і конституційному механізмі різних країн присвячені багаточисельні монографії, наукові праці та статті. Різні аспекти принципу розподілу влад можна знайти у працях і наукових статтях як зарубіжних, так і вітчизняних учених, з-поміж яких можна назвати С.А. Авак'яна, Л. Аммонне, Ф. Ардана, Ф.Г. Бурчака, Ж.Веделя, М. Дюверже, Л.М. Ентіна, І.С. Крилову, В.Ф. Погорілка, Б. Шантебу, М.В. Цвіка тощо. У них розкриваються витoki даної концепції, пропонується суперечливе розуміння та аналогічне за своїм характером їх тлумачення. Однак, маємо відзначити, що в окремих дослідженнях ідеться не стільки про теорію розподілу влад (серед авторів праць, що присвячені безпосередньо висвітлюваній темі, можна назвати та-

ких дослідників, як Г. Журавльова, О. Каневський, В. Ладиченко, Г. Федоренко), скільки про один з демократичних принципів, який дозволяє запобігати авторитарним тенденціям у розвитку державної влади, зміст якого майже не аналізується. Внаслідок цього на сьогодні постає об'єктивна потреба у більш ретельному дослідженні проблематики розподілу влад.

Мета статті – дослідження й аналіз основних напрямків розвитку концепції розподілу влад, проблем різночитання у питанні про місце і роль самої концепції розподілу влад у сучасній державно-правовій теорії та практиці.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні є всі підстави говорити про існування принаймні кількох підходів до тлумачення концепції розподілу державної влади. Внаслідок цього в межах юридичної науки і безпосередньо таких її галузей, як конституційне право і теорія держави і права, спостерігається ситуація відсутності єдиної і цілісної концепції в інтерпретації теорії розподілу влад, а також визначенні основних способів її реалізації в сучасних умовах державно-правового розвитку.

Ідея розподілу влад в аспекті менш розробленому була відома історико-філософській думці Античності (маємо на увазі у першу чергу істориків Геродота, Ксенофонта та філософів Платона і Аристотеля). Дані тези розвинені авторами Середньовіччя і вдосконалені просвітниками Дж. Локком в Англії і Ш. Монтеск'є у Франції [1, с. 42-51][2, с. 33-44]. Має рацію румунський конституціоналіст Н. Пріска, який стверджує, що вона перекочувалася у такому порядку з політичної у правову доктрину, з правової доктрини у конституцій регламентацію, із конституційної регламентації у політичну практику, із політичної практики – назад у доктрину [15, с. 151].

Як відомо, обґрунтування теорії розподілу влад базується на юридичній констатації, що належить Ш. Монтеск'є. Він міркував так. Держава виконує три функції: створює закони, тобто встановлює загальні норми; застосовує ці загаль-

ні норми; здійснює правосуддя, тобто розв'язує труднощі, пов'язані із застосуванням законів (цивільне правосуддя), і карає тих, хто порушує ці закони (кримінальне правосуддя). Необхідно, зазначає Монтеस्क'є у "Дусі законів", щоб здійснення трьох функцій держави було доручено різним владам, щоб відмінність функцій вилилося у розподілі влад. У цьому – "правило свободи". Адже "будь-яка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею". Отже, необхідний такий порядок речей, при якому різні влади змогли би взаємно стримувати одна одну, при якому "влада обмежувала би владу" [3, с. 30].

Як бачимо, хід цих міркувань теоретично добре обґрунтовано, є привабливим із політичної точки зору. Вони мають також велике юридичне та ідеологічне значення, оскільки сучасні конституції продовжують посилалися на теорію розподілу влад. Авторська позиція в тому, що і сьогодні висновок про існування у будь-якій державі трьох влад є вірним, правдивим і його можна захищати. Але, цілком зрозуміло, що розподіл влад, не залишаючись застиглою формою, еволюціонує разом із розвитком держави і права. Так, Дж. Локк фактично виділяв тільки дві гілки – законодавчу та виконавчу (крім цього, виділялась влада федеративна, яка відала міжнародними зносинами). Пізніше Ш.Монтеस्क'є розрізняв три влади – законодавчу, виконавчу та судову. Пізніше також робилися спроби збільшити цю кількість. Зокрема, у ХІХ ст. Б. Констан виділяв шість гілок влади – до трьох традиційних додавалась нейтральна (влада монарха), спадкова (в особі палати лордів – верхньої палати парламенту) і муніципальна (влада місцевого самоуправління) влади. І в наш час окремі фахівці у галузі конституційного права вважають за необхідне змінити кількість гілок влади в системі розподілу влад. Засновники деяких нових конституцій (Нікарагуа 1987 р., Колумбії 1991 р.) вважали, що виділення трьох влад неповно відображає існуючі реалії, а тому виходили з існування чотирьох влад: додаткова названо виборчу владу (громадяни, що складають виборчий корпус). Про існування іншої четвертої влади (установчої) говорять французькі фахівці з порівняльного конституційного права Ж. Блан, Ф. Ваге, Ф.-М. Вір'є [12, с. 429]. Окремі відомі правознавці – Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій (Україна), В.С. Чиркін (Росія), виходячи з того, що у будь-якій державі є універсальна контрольна (наглядова) функція, практично виділяють четверту – контрольну владу. До неї відносять конституційні суди та конституційні ради для контролю за дотриманням конституції,

омбудсменів, парламентських комісарів, народних захисників та ін. [6, с. 317; 14, с. 10-18].

Спираючись у своїх міркуваннях про теорію розподілу влад на основі положення, сформульовані Ш.Монтеस्क'є, стосовно того, що для утворення "поміркованого правління" потрібно вміння "комбінувати влади, регулювати їх, стримувати, приводити їх в дію, додавати балансу одній, щоб вона змогла зрівноважувати іншу", сучасні дослідники та інтерпретатори теорії розподілу влад логікою своїх міркувань неминуче приходять до дещо іншого висновку, а саме: не заперечуючи домінуючої ролі і значення законодавчої влади в системі всіх решта гілок і органів державної влади, вони схиляються до висновку про те, що останню тим не менш не слід підносити в абсолют і розглядати як дещо наддержавне або надправове утворення [11, с. 53]. Між тим відомо, що ще Дж.Медісон і багато інших авторів переконливо доказали, що узурпація всієї влади з боку законодавчої "веде до такої ж тиранії, як і узурпація правління виконавчою владою" [13, с. 332].

Різне розуміння і відповідно його тлумачення на сучасному етапі теорії розподілу влад простежується і по інших напрямках, з-поміж яких найважливі такі. По-перше, різночитання у питанні про місце і роль самої концепції розподілу влад у сучасній державно-правовій теорії і практиці. По-друге, різна інтерпретація проблем співвідношення загальної теорії розподілу влад і "національної" практики її застосування. По-третє, суперечливе розуміння і неоднакове тлумачення питань, що стосуються оптимального співвідношення законодавчої та виконавчої влад, з одного боку, і місця та ролі у розглядуваній тріаді судових органів, з іншого [8, с. 216; 11, с. 53-54]. Зупинимося на короткій характеристиці кожного з цих напрямків.

1. Стосовно різних поглядів і підходів до самої теорії розподілу влад і практики її застосування. Спектр думок і суджень досить великий: від повного і беззастережного сприйняття до такого ж за своїм характером несприйняття теорії розподілу влад. Так, ейфорія і безоглядне сприйняття теорії розподілу влад характерне як для високорозвинених у промисловому відношенні країн (США, Канада, Італія, Франція, ФРН та ін.), так і для т. зв. держав "молодої демократії" (колишніх соціалістичних країн). Щоб переконатися у цьому, достатньо звернутися до текстів конституцій цих країн. Аналогічна ситуація склалася із неприйняттям теорії розподілу влад. Зокрема, ряд учених-конституціоналістів прихо-

дить до висновку, що в реальному житті дана теорія нерідко залишається “формальною теорією”. Стосовно ж практики її застосування, то вона у будь-якому разі має суперечливий характер. Є. Грессиан, пише: “Важко передбачити, що необхідний для ефективного і вільного управління державою рівень розподілу влад однієї від одної може бути колись знайдений і належним чином протягом тривалого часу збережений” [11, с. 55]. Більше того, в політичній та юридичній літературі Заходу іноді висловлюється думка про те, що “формалістичний” підхід до розподілу влад “згубний” з погляду об’єктивного дослідження державного механізму і розв’язання проблем оптимальної взаємодії різних влад [11, с. 55-56].

2. Значні різночитання у літературі та державно-правовій практиці мають місце при вирішенні проблем співвідношення загальної теорії розподілу влад і “національної” практики її застосування. Поряд із визнанням факту існування загальної теорії розподілу влад у науковій літературі побутує думка, що існує не загальна теорія, а тільки принцип розподілу влад (американського дослідника Б.Зігана) [11, с. 56]. Водночас у західних академічних колах обґрунтовується і думка, згідно з якою у науковій теорії та практиці державознавці і правознавці мають справу не із загальною теорією розподілу влад, а з концепцією виокремлення одного від одного “різних інститутів, що здійснюють спільно державну владу”. А тому у такому випадку логічніше вести мову не про розподіл влад, а про розділення функцій (компетенції, сфер діяльності і повноважень) різних державних органів [11, с. 57]. У зв’язку з цим авторка приєднується до думки відомого російського вченого-теоретика права М.М.Марченка, який на основі врахування поглядів більшості фахівців робить висновок про існування теорії розподілу влад, хоча і не у завершеному вигляді. Основою цієї теорії, на його думку, є такі постулати: 1) у кожній демократичній країні законодавча, виконавча та судова влади не тільки тісно пов’язані між собою єдиним державним механізмом, але й відносно самостійні [10, с. 308-314]; 2) між вищими державними органами, які здійснюють законодавчі, виконавчі і судові функції, існує певний баланс влад, діє система стримувань і протигаг. Усі три влади діють, як правило, на постійній правовій основі. Оскільки основи “потребують безперервного виконання або спостереження за цим виконанням, то необхідно, щоб увесь час існувала влада, яка слідкувала би за їх виконанням” [7, с. 347]. Такою верховною владою є законодавча влада. Її

верховність зберігається завжди, незважаючи на відносну самостійність інших влад та існуючі межі її діяльності. Дж.Локк пояснював це так: “Адже те, що може створювати закон для інших, обов’язково має бути вище за них. А оскільки законодавча влада є законодавчою у суспільстві лише тому, що вона володіє правом створювати закон для всіх частин і для кожного члена суспільства, приписуючи їм правила поведінки і надаючи силу для покарання, коли вони порушені, остільки законодавча влада у силу необхідності повинна бути верховною і всі інші влади в особі будь-яких членів або частин суспільства походять із неї та підпорядковані їй” [7, с. 350]; 3) основними і кінцевими цілями здійснення на практиці теорії розподілу влад є запобігання узурпації всієї державної влади однією особою або групою осіб і збереження цілісності державного механізму і всього суспільства; 4) теорія розподілу влад – це не тільки і навіть не стільки “формально-юридична”, скільки політична та ідеологічна теорія. Ступінь і характерні особливості процесу реалізації даної концепції в тій чи іншій країні багато в чому залежить від таких конкретних факторів, як: форма правління держави, форми державного устрою, політичного режиму. Існуючих історичних, національних і політичних традицій, а також політичної практики, що склалася в тій чи іншій країні. Поряд із названими діють і інші об’єктивні та суб’єктивні фактори, що впливають на процес реалізації в різних країнах теорії розподілу влад. Їх багато. Вони досить різноманітні та численні. Тільки глибоке і різнобічне їх вивчення дозволить створити більш повне уявлення не тільки про основи положення теорії розподілу влад, але й про особливості національної практики їх застосування [11, с. 659-661].

3. Проблеми оптимального співвідношення законодавчої та виконавчої влад, а також місце і ролі у розглядуваній тріаді судових органів.

Загальним вихідним посиланням для дослідників різних країн є наступне: конгрес (парламент, Національні збори) приймає закони, а президент (уряд, кабінет) їх виконує, проводить в життя [11, с. 63]. Ця аксіома концепції розподілу влад закріплюється в конституціях, а іноді в законах. Вона майже не піддається сумніву. У цьому зв’язку С.Хендель пише: “Дилема цілком очевидна: без влади ніякі великі справи не можуть бути здійснені. Але очевидно і те, що будь-яка влада в потенціалі тягне за собою усякого роду порушення і зловживання. Питання полягає в тому, якими прерогативами повинна

володіти виконавча влада для того, щоб не заважати діяльності інших влад і разом із тим бути активною та ефективною. Яким чином і якими засобами підтримувати баланс влад?" [11, с. 64].

Баланс влад, як показує досвід його підтримання в різних країнах, може бути далеко не завжди стабільним. Під впливом цілого ряду об'єктивних факторів він періодично порушується на користь виконавчої або законодавчої влади. Кожна із влад намагається використати концепцію розподілу у своїх цілях, для свого посилення. Так, у США протягом усього XIX ст. у системі державної влади верховенство залишалося за конгресом. І хоча роль президента також вважалася досить високою, проте вона була підпорядкована волі конгресу. У наступні роки ситуація зі співвідношенням влад значно змінилася. Під впливом цілого ряду об'єктивних і суб'єктивних факторів, як зазначається в літературі, пальма першості у державному механізмі США стала поступово переходити від законодавчої до виконавчої влади. У свідомості громадськості окреслилась тенденція розгляду американської політичної системи виключно з "позицій персоналізації інституту президентства", посилення ініціативи та активності президента в формуванні та проведенні внутрішньої та зовнішньої політики, у розв'язанні конфліктів [11, с. 64-65]. Деякі автори причину порушення балансу законодавчої та виконавчої влади вбачають у практиці делегованого законодавства. Проте в разі наукових видань наводяться численні аргументи на користь його безумовного визнання (йдеться про позитивний вплив процесу делегування на економіку та суспільно-політичне життя за часів президентства Ф. Рузвельта у 30-ті рр., президентства Р. Ніксона і Р. Рейгана у 70-80 рр. XX ст.). Проте це робилося під контролем конгресу або судових органів. Крім того, така передача законодавчих прерогатив мала тимчасовий і досить обмежений характер [11, с. 66].

Щодо питання про значущість судових органів у системі розподілу влад також є не завжди рівнозначні відповіді. В одних випадках акцент робиться на тому, що у системі розподілу влад суд повинен виступати свого роду гарантом їх рівноваги, що склалася. В інших випадках суд у системі розподілу влад розглядається як своєрідний арбітр, як інститут, що виступає в якості посередника між законодавчою і виконавчою владами. Нарешті, в третій випадках суд уявляється у вигляді інституту, покликаного своїми рішеннями пристосовувати структуру, що безперечно ускладнюється, до конституційних вимог розпо-

ділу влад, кожна з яких повинна виконувати свої власні, унікальні функції. На суд, зокрема, покладається обов'язок визначення ступеню вторгнення однієї конституційної гілки в іншу та встановлення того, в якій мірі це втручання перешкоджає спільній діяльності органів, що здійснюють державну владу [8, с. 224-225]. Крім назованих, є й інші інтерпретації та підходи до розв'язання проблеми місця і ролі судової влади в системі інших державних влад. Це ще раз засвідчує складність і водночас заплутаність розглядуваних проблем.

Висновки. Можна констатувати, що з моменту інституалізації теорії розподілу влад існують спірні нерозв'язані питання: про місце цієї теорії в сучасній державі; різновидів моделей цієї теорії, що застосовується різними державами; про принцип розподілу державної влади між окремими гілками; про знаходження збалансованого поєднання повноважень законодавчої та виконавчої влади; про те, чи є такий розподіл влад гнучким або жорстким, "чистим" або змішаним; чи не створює ця теорія різночитань у публічній легітиматії державної влади тощо [4, с. 35]. Із вищевикладеного з необхідністю можна сформулювати гіпотезу про те, що дана теорія не має будь-якої абсолютної форми, а тому кількість різновидів самої теорії прямо пропорційна кількості держав, що будують устрій влади на її основі. Будучи одним із визначальних факторів демократичної моделі державності, теорія розподілу влад зазнає впливу низки національних факторів. М.М.Марченко із посиланням на практичний досвід багатьох країн показує, що застосування теорії розподілу влад у конкретних національних умовах "неможливе без внесення відповідних коригувань". Перекладання цієї теорії у тому вигляді, в якому вона була репрезентована її засновниками, не уявляється можливим без суттєвої адаптації до суб'єктивних умов, під якими належить розуміти культурні та історичні особливості держави, національну правову систему, форму державного устрою, суспільно-політичну ситуацію в державі, що склалася на момент застосування системи розподілу влад. Але, як зазначає автор, ряд держав "молодої демократії" (до них він відносить держави Східної Європи) схильні сліпо копіювати досвід, накопичений "цивілізованими країнами" (Німеччина, Італія, Канада, США і Франція) [9, с. 15-16].

Список літератури

1. Георгіца А. З. Доктрина розподілу влад у політико-правових дослідженнях минулого і сучасних концепціях // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць / А. З. Георгіца. – Сер. Правознавство. – Чернівці: ЧДУ, 1997. – Вип. 18. – С. 42-51.
2. Георгіца А. З. Доктрина розподілу влад: від Конфуція до сучасності (історико-правовий аспект) // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. – Сер. Правознавство / А. З. Георгіца. – Чернівці: ЧДУ, 1998. – № 24. – С. 33-44.
3. Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. Пер. с франц. / А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль. – М.: Прогресс, 1977. – 232 с.
4. Зыков Р. О. Система исполнительной власти в современном государстве: конституционно-правовой и функциональный аспекты: Дисс... канд. юрид. наук / Р. О. Зыков. – Казань, 2002. – 160 с.
5. Конституции зарубежных государств / Под ред. В. В. Маклакова / В. В. Маклаков. – М.: БЕК, 1997. – 561 с.
6. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодика / В. Я. Тацій, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика. – К.: Український центр правничих студій, 1999. — 376 с.
7. Локк Дж. *Сочинения*: В 3 т. / Дж. Локк. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – 668 с.
8. Марченко М. Н. Разделение властей в государственном механизме / Проблемы теории государства и права. Учебное пособие / Под ред. М. Н. Марченко / М. Н. Марченко. – М.: «ПРОСПЕКТ», 1999. – 504 с.
9. Марченко М. Н. Современные интерпретации разделения власти на Западе // Вестник Моск. ун-та / М. Н. Марченко. – Сер. 12. – М., 1994. – № 4. – С. 14-25.
10. Монтескье Ш. Избранные произведения / Ш. Монтескье. – М.: Государственное издательство Политической литературы, 1955. – 800 с.
11. Разделение властей: Учеб. пособие / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко / М. Н. Марченко. – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. – 428 с.
12. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Е. Чиркин / В. Е. Чиркин. – М.: Манускрипт, 1996. – 729 с.
13. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Пер. с англ. / Под общ. ред. и с предисл. В. В. Согрина / В. В. Согрин. – М.: Прогресс, 1993. – 568 с.
14. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право / В. Е. Чиркин. – 1993. - № 4. – С. 10-18.
15. Prisca Nistor. Drept constitutional / Nistor Prisca. – București Ed. Didactică și pedagogică, 1997. – 325 p.

Стаття надійшла до редколегії 30 серпня 2010 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії А.З. Георгіцою.

О.Т. Voloschuk

PROBLEMS UNDERSTANDING AND INTERPRETATION THE MODERN CONCEPT OF SEPARATION OF POWERS

Summary

The main directions of development of the concept of separation of powers investigated and analyzed the causes of problems are grounded in misunderstandings on the place and role of the concept of separation of powers in modern state-legal theory and practice in this article. The conclusion is that this theory of separation of powers does not have any absolute form, and therefore the number of varieties of the theory is directly proportional to the number of states that are building power system based on it.

Keys: the idea of separation of powers, the concept of separation of powers, the principle of separation of powers, an interpretation.

О.Т. Волощук

ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И ТОЛКОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Аннотация

Исследуются и анализируются основные направления развития концепции разделения властей, обосновываются причины проблем различия в вопросе о месте и роли самой концепции разделения властей в современной государственно-правовой теории и практике. Делается вывод о том, что данная теория разделения властей не имеет какой-либо абсолютной формы, а потому количество разновидностей самой теории прямо пропорциональна количеству государств, строящих власть на ее основе.

Ключевые слова: идея разделения властей, концепция разделения властей, принцип разделения властей, интерпретация.