

ПРИНЦИП ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ ТРАДИЦІЇ

Стаття присвячена аналізу місця та ролі ідей поділу влади в сучасних державно-правових традиціях, їх появі та розвитку в Україні, а також особливостям національної практики конституційного закріплення принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Ключові слова: конституція, поділ влади, державно-правові традиції.

У системі сучасного конституціоналізму питанням поділу влади відведено особливе місце. Розподіл влади, як справедливо відзначається в літературі, це одночасно і політико-правова доктрина, і конституційний принцип, покладений в основу організації влади будь-якої демократичної держави [1, С.6]. Біля витоків доктрини поділу влади лежали ідеї та погляди багатьох мислителів минулого. Однак, визначальну роль в процесі її формування відіграли погляди Джона Локка (1632-1704) та Шарля Луї де Монтеск'є (1689-1755). Вважається, що саме вони найбільш концентровано висловили думки про необхідність поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову з метою недопущення надмірної концентрації всієї державної влади в «одних руках» і, відповідно, зловживанню нею. Водночас для процесу практичного застосування принципу поділу влади у механізмі функціонуванні держави нового часу визначальним стала поява французької Декларації прав людини і громадянина (1789). Саме в цьому документі, який справедливо відноситься до засадничих джерел європейського конституціоналізму, містився чіткий припис, за яким «суспільство, в якому не забезпечено гарантії прав і не проведено розподіл влади, не має конституції» [2, с.52]. Тому вже в перших конституціях говорилося про поділ державної влади як такої. Згодом ідеї поділу влади доповнюються положеннями щодо механізму «ваг і стримувань», поступово прирівнюються в політичних доктринах до базових принципів демократії та утверджуються як самодостатня конституційна цінність [3, с.52; 4, с.159-160, 170]. Усе це робить логічним «постійну присутність» даного явища в національних конституційних процесах і перетворює його у невід'ємну складову частину державно-правових традицій майже для всього європейського політичного простору.

Під державно-правовими традиціями (насамперед як частини ширшого поняття - традицій у праві та державотворенні), можна розуміти певну форму соціальної (правової) спадщини, вираженої у передачі основних сегментів правової культури з одного часового простору до ін-

шого у вигляді т.зв. правових універсалій (джерел права, правових принципів, правової термінології, правових процедур і т.д.) [5, с .14-16, 28-29; 6, с .61-63, 155]. При цьому, як соціокультурний процес, державно-правові традиції знаходять своє відображення здебільшого у практичному втіленні відповідних суспільних інституцій, в непереривності та, до певної міри, спадковості норм поведінки, спільному (однаковому) розумінні змісту правових цінностей, сприйнятті та дальшому розвитку окремих політико-правових ідей, збереженні правових звичаїв і т.д. На все це, в тій чи іншій мірі, зверталася увага в дослідженнях К. Арановського, Г. Дж., Бермана, А. Козловського, М. Козюбри, Ю. Лободи, С. Максимова, А. Медушевського, Ю. Оборотова, М.Орзіха, П. Рабіновича, Р. Руслан та інших. Водночас генезис ідей та поглядів щодо поділу влади (як частини державно-правових традицій), знайшов своє чітке відображення на тлі загального процесу розвитку національних конституційно-правових доктрин як таких. При висвітленні останнього, як видається, важливе врахування особливостей перебігу розвитку національних конституційно-правових доктрин, складовими якого безспідставно вважаються періоди «їх виникнення (середина XVII-го - кін. XVIII-го ст.)», «національного відродження (дуга пол. XIX-го поч. XX-го ст.)» та «державного відродження (після 1917 р.)», з поділом останнього на «добу національно-визвольних змагань 1917-1920/23рр.» та «новітню добу» (від 1991 р.) [3, с .75-79]. У цьому плані, важливе значення мають дослідження І.Борщака, М.Василенка, А.Волошина, А.Георгіци, С.Головатого, С.Дністрянського, О.Ейхельмана, О.Кістяківського, К.Костіва, М.Лозинського, О.Оглоблина, Л.Окіншевича, Н.Онщенко, М.Палієнка, Ю.Панейка, В.Пого-рілка, В.Потульницького, В.Старосольського, П.Стецюка, Б.Тищика, Ю.Тодици, М.Томенка, І.Усенка, Б.Футея, М. Чубатого, П.Чубинського,

В.Шаповала, О.Шульгина, Л.Юзькова, А.Яковліва та інших вітчизняних вчених.

Чи не вперше в українській суспільно-політичній думці ідеї, близькі за змістом до теорії влади, знайшли своє відображення в документі під назвою «Правовий уклад та Конституції відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладеного між ясновельможним паном Пилипом Орликом новообраним гетьманом Війська Запорозького і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким » 1710 року. Так, пунктом VI цього документу визначалися загальні засади організації та функціонування влади в козацькій державі, які з формальної точки зору видаються достатньо близькими до класичних постулатів конституційного принципу поділу як такого. Відповідно до цих приписів, державна влада загалом мала б належати Гетьману – як главі держави та підпорядкованим йому урядникам (блок виконавчо-розпорядчих повноважень), Генеральній Раді – як певному праобразу загальнонаціонального представницького органу з окремими функціями законодавчого характеру, а також Генеральному Суду разом з іншими судами. З певною мірою відносності можна також побачити в цьому документі і контури механізму «ваг і стримувань» у системі організації державної влади. Так, «ясновельможний гетьман, а також його наступники», мали «саме і тільки з Генеральною Радою радитися про безпеку Вітчизни, про спільне благо і про всі громадські справи і не мали права нічого вирішувати, розпочинати і здійснювати своєю волею без попереднього розгляду і схвалення» цією Радою. Водночас членами Генеральної Ради мали бути радники («чільні», «народні» та «генеральні»), а для самої Ради передбачався фактично трьохсесійний порядок її роботи (обов'язкові зібрання на Різдво Христове, на Свято Великодне (Пасху) та на Покрову), однак сам Гетьман отримував право скликати останню за власною ініціативою в будь-який інший час [7, с. 205-207]. Можливо, саме ці приписи, а також положення про соціальних захист вдов і сиріт, про права міських громад і т.д., дозволили відомому українському історичному в'ячеславу Липинському (1882-1931) називати цей документ не інакше, як «конституційною хартією України» [8, с. 109].

У часи національного відродження ідеї щодо поділу влади в тій чи іншій модифікації зустрічаються в різних документах. Серед них привертають увагу два конституційних проекти

XIX –го століття. Ідеться, про «Начерки Конституції Республіки» члена Кирило-Мефодіївського товариства Георгія Андрузького (1827- рік смерті невід.) [9, с. 415-426, 569-577] та відому працю Михайла Драгоманова (1841-1895) «Вольний союз - Вільна спілка. Проект основи Устава українського общества» [10, с. 7-72]. Та найбільш повно в даний період розвитку національних конституційно-правових доктрин ідеї поділу влади найшли своє відображення в проекті "Основного Закону Самостійної України" Миколи Міхновського (1873-1924), опублікованому у 1905 році [11, с. 81-89]. На думку сучасних дослідників наукової спадщини М.Міхновського, в основу організації державної влади в цьому конституційному проекті було чітко покладено принцип її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [12, с. 9-10]. Так, законодавчу владу в Проекті репрезентує "рада представників" і "сенат", «Президентові Всеукраїнської Спілки належить власть виконавча», а судова влада - "належиться судам і суддям". Палата представників (нижня палата майбутнього парламенту) мала б складатися з обраних громадянами депутатів терміном на 3 роки; верхня палата (Сенат) – мала б формуватися з рівної кількості депутатів від кожної землі; при цьому, строк повноваження сенаторів мав би бути 5 років. Вибори до обох палат парламенту повинні були б проходити на основі прямого, рівного та загального виборчого права. Президент Республіки визначався «першим громадянином», особою недоторканною, «вождем війська й флоту», а також главою виконавчих структур. Він мав би право призначати і звільняти міністрів, інших "урядників і достойників", скликати позачергові засідання парламенту, право помилування й амністії, а також мав би стежити за виконанням законів. Президента Республіки пропонувалося обиратися строком на 6 років «усім українським народом». Судову систему Республіки мали б складати мирові суди, суди першої інстанції, суди другої інстанції (земельні суди) та Вищий касаційний суд [11, с.83-87].

Якщо в попередніх періодах розвитку національних конституційно-правових доктрин ідеї поділу влади так і залишалися в основному теоретичними постулатами, то з настанням періоду «державного відродження» (після 1917 року) ці ідеї отримують своє, нехай і недовготривале, але все-таки практичне застосування. Першим у цьому плані варто пригадати відповідні конституційні приписи Української Народної Республіки. У розділі III Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій ,

права і вольності УНР) 1918 року, який мав назву «Органи влади Української Народної Республіки» прямо говорилося, що «22. Вся власть в УНР походить від народу, а здійснюється в порядку, установленім цим статутом. 23. Верховним органом влади УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР. 24. Вища власть виконавча в УНР належить Раді Народніх Міністрів. 25. Вищим органом судовим єсть Генеральний Суд УНР» [11, с.118]. Подібні положення, правда із суттєвою поправкою їх обмежень в часі характер, містив і «Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель бувшої айстро-угорської монархії», ухвалений Українською Національною Радою у Львові 13 листопада 1918 року [11, с.118]. І навіть в умовах вимушеної еміграції політичний провід УНР (звичайно, наскільки це було можливим) старався дотримуватися основних постулатів принципу поділу влади. Про це красномовно свідчать як багатолітня діяльність Державного Центру Української Народної Республіки в екзилі загалом, так і функціонування протягом більше семи десяти років за межами Батьківщини Української Національної Ради, Президента та Уряду Української Народної Республіки, зокрема [13]. Окремо варто також зазначити, що традиція дотримання в організації державної влади принципу поділу на законодавчу, виконавчу та судову, власне як однієї із базових засад побудови національної конституційної держави, чітко проглядається і в абсолютній більшості українських конституційних проектів того часу, зокрема в авторських проектах конституцій УНР і ЗУНР відомих учених-правознавців професора Київського університету Отто Ейхельмана [14] та професора Львівського університету Станіслава Дністрянського [15].

Якісно новий етап у справі практичної реалізації принципу поділу влади в Україні розпочався з відновленням її державної незалежності в 1991 році. При цьому основу для політико-правової трансформації Української РСР у незалежну самостійну Українську державу, як відомо, закладено ще положеннями Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року. У ній, зокрема, говорилося і про те, що «державна влада в Республіці (в *Українській РСР - Н.С.*) здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову», а сама «/.../ Декларація є основою для нової Конституції, законів України....» [16]. Звідси, вже через непо-

вний рік, затверджуючи «Концепцію нової Конституції України», Верховна Рада Української РСР зазначить, що невід'ємною складовою частиною розділу першого («Засади конституційного ладу») майбутньої (нової) Конституції України мають стати положення по «розподіл влади», а сама «Україна є демократичною державою, механізм якої функціонує відповідно до принципу розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову» [17]. Паралельно, при внесенні змін і доповнень до чинної на той час Конституції Української РСР 1978 року, в її тексті появляються положення про те, що «Україна – незалежна демократична правова держава» (ст.68), що «єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України» (ч.1 ст. 97), що «Президент України є главою держави і главою виконавчої влади України» (ст. 114-1) і саме «Кабінет Міністрів України (Уряд України) є органом державної виконавчої влади України (ст. 115) і т.д. Однак ці конституційні положення носили радше фрагментарний характер, ніж повноцінну реалізацію принципу розподілу влади» [18]. Більш послідовними в цьому напрямку були вже приписи т.зв. «малої Конституції України» (Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року). Відповідно до них, «державна влада в Україні будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову» (ст.3), «всі органи державної влади й органи місцевого самоврядування в Україні здійснюють свої повноваження виходячи з пріоритетності прав і свобод людини (ст.5), «Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади України, до складу якого входять 450 народних депутатів, обраних на чотири роки на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні» (ч.1 ст.6), «Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади України. Президент України як глава держави представляє Україну як у внутрішньо-державних, так і у зовнішніх відносинах. Президент України як глава державної виконавчої влади здійснює цю виконавчу владу через очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів України систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади» (ст.19), «Уряд України – Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповіда-

льним перед ним» (ч.1, ст.29), «Судову владу в Україні здійснюють виключно суди. Конституційний Суд України, загальні та арбітражні суди складають судову систему України» (ст.36) [19].

Аналогічні положення щодо організації системи державної влади на основі принципу поділу останньої на законодавчу, виконавчу та судову містилися в усіх, без винятку, як офіційних проектах Конституції України 1992-96 рр., так і тогочасних конституційних проектах, підготовлених політичними партіями, громадськими організаціями, окремими вченими тощо. Так, у проекті Конституції України, який було винесено Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, говорилося, що «Україна – республіка. Уся повнота влади належить народові. Народ, який складають громадяни усіх національностей, є єдиним джерелом влади, місцевого і регіонального самоврядування. Державна влада здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Від імені народу України можуть виступати виключно Національні Збори України. Жодна частина народу, жодна політична партія, організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть присвоювати право здійснювати державну владу» [20].

Принцип поділу влади знайшов своє належне застосування в чинній Конституції України, прийнятій Верховною Радою України 28 червня 1996 року. Статтею 6 Основного Закону держави прямо передбачено, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Ці положення безпосередньо пов'язані з іншими фундаментальними конституційними приписами, за якими «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» (ст.1), «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ч.2, ст.3), «Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу» (ст. 5). Во-

ни також, виходячи з правової природи розділу першого Конституції України («Загальні засади») стали визначальними для конституційних положень розділів четвертого («Верховна Рада України»), шостого («Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади») та восьмого («Правосуддя»), дванадцятого («Конституційний Суд України»). Відповідно, за чиною Конституцією України, «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України (ст.75), «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України» (ст.118) «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції». (ст.124) [21]. Усе це разом, як видається, і складає основу конституційного принципу поділу влади в Україні, закріпленого в Основному Законі держави.

Коротко підсумовуючи вище викладене, можна зробити висновок про те, що в українських державно-правових традиціях протягом кількох століть чітко простежується постійна присутність ідей поділу влади, послідовне намагання втілити даний принцип у національній практиці державотворення. Про останнє, зокрема, свідчить як практика конституційного будівництва в Україні періоду УНР-ЗУНР, так і державотворчий досвід наших днів. Віднесення принципу поділу влади до базових засад демократії, його сприйняття як самодостатньої конституційної цінності відповідає усталеним загальноєвропейським політичним і правовим традиціям.

Список літератури

1. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176 с.
2. Декларация прав людини і громадянина 1789 року. У зб.: Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVIII-XIX вв.). Сборник документов. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 587 с.
3. Стецюк П.Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша: Посібник для студентів. – Львів: Астролябія, 2003. – 232 с.

4. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности: вопросы теории и практики. В зб.: Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теорити-ческой конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т.1. / Под ред. Н.В.Витрука, Л.А.Нудненко. - М.: Российская академия правосудия, 2009. - 394 с.
5. Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – 658 с.
6. Оборотов Ю.М. Традиции и новации в правовом развитии: Монография. – Одесса: Юридична література, 2001. – 160 с.
7. Тысяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. / Упор., прим. В.Литвинова, перед. В.Шевчука. – Т.4. – Кн.1.: Перша третина XVIII ст. - К.: Дніпро, 2001. – 520 с.
8. Стецюк Н.В. «Конституція Пилипа Орлика» (1710) в оцінці Олександра Оглоблина // Вибори і демократія. – 2010. - № 2-3 (19). - С. 105-111.
9. Кирило-Мефодіївське товариство. У 3 т./ АН УРСР. Археоргаф. комісія та ін.; упоряд. М.І.Бутич, І.І.Глизь, О.О.Франко, редкол.: П.С.Сохань (гол. ред.) та ін.. - Т.2. - К.: Наукова думка, 1990. – 696 с.
10. Драноманов М. «Вільна спілка»-«Вольный союз». Спроба української політико-соціальної програми. - В зб.: Драгоманивський збірник. «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм / За ред. Т.Г.Андруска. - Львів:Світ, 1996. – 342 с.
11. Історія української конституції: навч. посіб. / Микола Томенко. – К.:Освіта, 2009. – 464 с.
12. Шамрай В.В. Державно-правові погляди Миколи Міхновського. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Київ, 2010. – 19 с.
13. Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті і матеріали / Зредагували Любомир Р.Винар і Наталія Пазуняк.- Філадельфія-Київ-Вашингтон: Фундація ім. С. Петлюри; Фундація Родина Фещенко-Чопівських, 1993. – 494 с.
14. Ейхельман О. Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки. – Київ- Тернів, 1921;
15. Дністрянский С. Конституція Західно-Української Народної Республіки (Проект, 1920р.). – У кн.: Стецюк П. Станіслав Дністрянский як конституціоналіст. – Львів, 1999. – С.161-185.
16. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради Української РСР, 1990, № 31, ст. 429.
17. Концепція нової Конституції України // Відомості Верховної Ради Української РСР, 1991, № 35, ст. 466.
18. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року зі змінами і доповненнями. – Київ: Політвидав України, 1992.- 32 с.
19. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року /// Відомості Верховної Ради України, 1995, № 18, ст. 133.
20. Проект Конституції України, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року // Відомості Верховної Ради України, 1992, № 37, ст. 550.
21. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Право, 1996. - 36 с.

N.V. Stetsiuk

THE PRINCIPLE OF STATE POWER DIVISION IN UKRAINIAN STATE LEGAL TRADITION

Summary

This article is dedicated to analysis of the place and role of state power division ideas in contemporary state legal traditions, their appearance and development in Ukraine, as well as to the peculiarities of national practice of constitutional assignment of state power division principle to legislative, executive and judicial.

N.V. Stetsiuk

ПРИНЦИП РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ В УКРАИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ТРАДИЦИИ

Аннотация