

## РОЗПОДІЛ ВЛАДИ У ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ ТА СОЦІАЛЬНО-НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ІДЕЇ СВОБОДИ І ДЕМОКРАТІЇ

*Костицький В.В.*

*(доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, Президент Асоціації українських правників)*

**Анотація.** *Запропонована нова теорія розподілу влади на три рівні - влада народу, представницька влада та функціональна влада, а також визначено гілки влади представницької (законодавча, президентська та місцеве самоврядування) і функціональної (виконавча, судова, контрольно-наглядова і атестаційна).*

**Ключові слова:** *влада народу, представницька влада, поділ влади, законодавча влада, президентська влада, місцеве самоврядування, виконавча влада, судова влада, контрольно-наглядова влада, атестаційна влада.*

**Аннотація.** *Предлагается новая теория распределения власти – власть народа, представительская власть, функциональная власть, а также определены ветки власти (законодательная, президентская, местное самоуправление) и функциональной (исполнительная, судебная, контрольно-надзорная и атестационная).*

**Ключевые слова:** *власть народа, представительская власть, функциональная власть, законодательная власть, президентская власть, местное самоуправление, исполнительная власть, судебная власть, контрольно-надзорная власть, атестационная власть.*

**Summary.** *A new theory on the separation of powers into three levels – the power of people, the power of representatives and the functional power is proposed, and the branches of the power of representatives (legislative, presidential and local self-governmental) and the functional power (executive, judicial, control and supervisory, attestational) are defined.*

**Key words:** *the power of people, the power of representatives, the separation of powers, legislative power, presidential power, local self-government, executive power, judicial power, control and supervisory power, attestational power*

Сучасна держава не може не бути правовою. Сьогодні держава, в якій не забезпечено розподіл влад, розглядається світовим співтовариством як анахронізм ХХІ століття, тоталітарна держава, влада хунти, феодалний пережиток і т.д. При цьому, така держава стає дуже часто об'єктом ізоляції, а її громадяни – заложниками влади, позбавленими нормального спілкування із світовим співтовариством.

Сьогодні є підстави говорити, що ідея розбудови правової держави, заснованої на принципі розподілу 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 світогляду сучасного українця.

Стаття 1 Конституції України визначає нашу державу як правову. В основі критеріїв віднесення держави до такої, що може бути названа правовою – пріоритет прав людини у системі права, гарантованість і реальність реалізації цих прав і свобод, наявність у країні громадянського суспільства, верховенство права, реалізація принципу диспозитивності (який слід розглядати не тільки як принцип цивільно-процесуального права, а як універсальний принцип права у цілому) у праві і правозастосовчій практиці ("можна все, що не заборонено законом" на відміну і на противагу пануючому в умовах будь-якої тоталітарної держави "можна все, що дозволено законом"), юридичне

закріплення та реалізація принципу розподілу влади. Насправді, ці проблеми в умовах переосмислення теоретичних та методологічних засад права та формування нової філософії права та соціології права у сучасних умовах є надзвичайно привабливими для суспільно-політичних дискусій, політико-правових проектів та передвиборчих програм. У контексті поставленої тут мети зосередимося на принципі розподілу влад як одному із основоположних, засадничих принципів права та сучасного праворозуміння.

Зі впливом п'ятнадцяти років, автору цих рядків, як одночасно і співавтору проекту ухваленої 28 червня 1996 року Конституції України, доводиться визнавати, що при її розробці були допущені певні методологічні помилки. Відповідно до статті 6 Конституції державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Однак, аналіз тексту Української Конституції дає підстави стверджувати, що Конституція України передбачає існування та визначає конституційні засади діяльності державних органів, які не можуть бути віднесені до законодавчої, виконавчої та судової влади. Це інститут президентства, кваліфікаційні комісії суддів, Вища Рада Юстиції, прокуратура, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Така недоопрацьованість моделі конституційного механізму влади є однією з причин політичних протистоянь та збоїв у роботі державного апарату: в основу моделювання державної влади у проекті Конституції України було закладено сформульований Джоном Локком та Шарлем Монтеск'є ще 270 років тому принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, принцип, який зараз не охоплює всіх функціональних гілок державного механізму.

При цьому ми як співавтори Конституції України не врахували наступні моменти:

- з моменту наукової розробки Д. Локка і Ш. Монтеск'є пройшов значний час, за який державний апарат був значно удосконалений і ускладнений;
- у XVII-XVIII століттях в основу ідеї розподілу влади було покладено завдання не тільки і не стільки народного суверенітету, а завдання обмеження абсолютної королівської влади та позбавлення суспільства від можливої сваволі монарха, якщо він не міг чи не хотів бути мудрим;
- при підготовці проекту Конституції України у її розробників не вистачило часу для опрацювання моделі місцевого самоврядування, яке вже за цими ж конституційними вимогами є владою територіальної громади, має задекларовану майнову і бюджетну автономію;
- рівень легітимності обраного народом Президента України такий же, як і всієї Верховної Ради, однак за своїми повноваженнями Президент не може бути віднесений до жодної з означених гілок влади;
- вже у XX столітті з'явилися наукові роботи, які дещо по іншому описували систему "гілок" державного апарату.

Щодо останньої думки звернемося до роботи китайського вченого і політика Сунь Ятсена, який у роботі «Конституція п'яти влад» [1] окрім законодавчої, виконавчої і судової гілок влади виділяв ще екзаменаційну і контрольну влади.

В основі роботи, пов'язаної з моделюванням системи влади мали б лежати принципи (основні положення, засади) розподілу влади, тобто такі вимоги, яким мали відповідати як критерії поділу влади, основи побудови усіх гілок влади, у тому числі і державної влади.

Спробуємо з'ясувати ці принципи. Першим серед них, зрозуміло, є принцип народного суверенітету. Адже, саме народ є і носієм влади, і його єдиним джерелом. У сучасних умовах держава має справу не тільки і не стільки з народом, а з громадянським суспільством як сукупністю усіх інститутів, що формує народ. Це політичні партії, громадські організації, професійні об'єднання, об'єднання за інтересами, територіальні об'єднання людей та об'єднання людей за іншими ознаками. Вони виступають формами здійснення влади народом, у тому числі і державної влади.

До принципів, за якими повинен будуватися розподіл влади, віднесемо представництво інтересів народу в державній владі, справедливого вирішення інтересів регіонів і їх рівноправного представництва у виборних органах.

Важливим правилом і метою та принципом поділу влади є досягнення її справедливості і стабільності. Ще древньогрецький історик Полібій (200 – 120 рр. до н. е.) у свій час писав: влада у древньому Римі поділена таким чином, щоб жодна з ланок влади не переважувала іншу: такий підхід виключає можливість узурпації влади якоюсь із "гілок" влади, взаємне втручання їх у виконання повноважень [2]

Це, звичайно, не виключає права розпуску парламенту президентом або його права вето на закони, права розпуску уряду парламентом чи виявлення йому недовір'я, інституту імпичменту президента та інших важелів взаємного впливу гілок" влади як заходів її збалансованого функціонування та існування системи противаг.

Приходимо до висновку, що українська правова наука зараз стоїть перед завданням як пошуків шляхів до усунення внутрішніх протиріч в Конституції України, так і необхідністю напрацювання теоретичних положень, які лягли б в основу обґрунтування оптимальної моделі функціональної структуризації державної влади з урахуванням того, що державна влада є лише однією з форм здійснення єдиної і неподільної влади народу.

Нагадаємо, що в влада народу належить йому апріорі. Окрім того, якщо єдиним джерело і носієм суверенітету (тобто, влади) є народ, то влада неподільно належить народу. Поділ влади на гілки є лише функціональною структуризацією влади народу.

Влада народу як єдиного джерела влади є першим рівнем у структурі влади. Положення Конституції України про те, що єдиним джерелом влади є народ не враховує однієї обставини. У Конституції України прямо не сказано, що влада належить народу. Народ названий носієм суверенітету та джерелом влади. Однак стаття 5 Конституції у ч. II установлює, що народ здійснює владу (виділено нами – В.К.) або безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Народ наділяє на виборах владою Парламент, Президента та місцеве самоврядування.

Народ є не тільки джерелом, але і носієм влади і суверенним суб'єктом влади. Якщо так, то державна влада і місцеве самоврядування виступають похідними від влади народу. Отже, перш, ніж говорити про гілки влади, треба з'ясувати питання про рівні влади (див. рис.).

Нагадаємо, що критеріями розмежування гілок влади є неподільність владних функцій, особливий характер формування державних органів, що об'єднані в рамках однієї гілки влади, публічність діяльності суб'єктів влади (тобто, відсутність потреби у спеціальному державному органі для надання публічного характеру рішенням суб'єктів владних повноважень), повнота влади, яка визначається змістом та обсягом компетенції державних органів, кінцевим характером їх рішень та обов'язковим характером цих рішень для фізичних або юридичних осіб, державних органів і посадових осіб, конституційне закріплення противаг і балансів, які виключають можливість втручання на законних підставах у діяльність державних органів, що входять до різних гілок влади, а також конституційність здійснення владних функцій у рамках гілки влади.

Окрім зазначених ознаками, що дають можливість говорити про окрему гілку влади, є наявність власної компетенції, певного комплексу повноважень і обов'язків, за допомогою яких суб'єкти влади виконують свої функції, самостійність, тобто можливість суб'єктів влади здійснювати свої функції незалежно від інших державних органів, виключення підпорядкування будь-якому зовнішньому керівництву, а також незалежність суддів), виключність повноважень суб'єктів влади, об'єднаних в рамках однієї гілки влади ( тобто, виключення можливості прийняття функцій державного органу іншим органом влади) [3].

Другий рівень влади охоплює систему представницької влади. Ця система включає три гілки: законодавча влада в особі парламенту; президент держави; місцеве самоврядування.

Народ як суверен та суб'єкт влади делегує певні владні повноваження органам представницької (державної та самоврядної) влади шляхом виборів. Принцип виборності представницької влади народом є неодмінною умовою існування влади взагалі, а не тільки представницької влади. Заміна, наприклад, обрання Президента України народом на всеукраїнських виборах на його обрання Верховною Радою України порушує принцип конституційної стабільності, сформульований у Конституції України механізм формування та функціонування влади, конституційні приписи статті 5 щодо суверенітету народу.

*Література:*

1. Мухаев Р.Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений: Пособие для вузов, юридических и гуманитарных факультетов. – М.: "Издательство ПРИОР", 2000 – с. 470 – 473.
2. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко. – Том 1. Теория государства. – М.: Зерцало, 1998. – С. 378).
3. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации/ отв. редактор д.ю.н. В.П.Кашепов – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. – С. 31-43.