

ВЗАЄМОДІЯ ГІЛОК ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ФАКТОР СТАБІЛЬНОСТІ ТА РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

INTERACTION OF BRANCHES OF STATE POWER AS A FACTOR OF STABILITY AND DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL ORDER OF UKRAINE

Бредун С.О., студентка II курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Кречик А.С., студент II курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Кушніренко О.Г., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Теоретичне осмислення проблем організації та реалізації державної влади, аналіз практики взаємовідносин її законодавчих і виконавчих органів не лише становлять великий науковий інтерес, а й мають суто практичне значення. Адже ефективність державно-правового механізму за умов достатньо високого розвитку інститутів громадянського суспільства й демократичності політичного режиму є одним з визначальних чинників, що гарантують дотримання прав і свобод людини, забезпечують реальність і стабільність існуючого конституційного ладу в державі.

Відповідно до ст. 6 Конституції України в Україні діє принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Було висвітлено судову практику щодо цього принципу. А також у статті звернено увагу на те, що сам термін «розподіл влади» тісно пов'язаний із термінами «єдність державної влади», «об'єднання влад». Соціальна цінність розподілу влади та взаємодії полягає у тому, що вона покликана запобігти концентрації повноти влади в руках однієї гілки влади чи державного органу. Тому цей принцип справедливо вважають важливою гарантією політичної свободи особистості.

Однак розподіл єдиної державної влади лише за «трьома владами» є неповним, оскільки важливе місце в механізмі реалізації державної влади займають контрольно-наглядові органи, а також такий інститут, як глава держави.

Аналіз конституційних положень свідчить, що глава держави має значні державно-владні повноваження. Недостатньо чітка визначеність місця інституту Президента України в державному механізмі обумовлює суперечливість існуючої форми державного правління в цілому, а в кінцевому результаті призводить до відсутності реального балансу у взаємовідносинах законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади. Через цей дисбаланс і виникають конфлікти.

Ключові слова: принцип поділу державної влади, взаємодія гілок влади, законодавча, виконавча і судова гілки влади, система стримувань і противаг, конституційний лад.

Theoretical understanding of the problems of organization and implementation of state power, analysis of the practice of relations between its legislative and executive bodies are not only of great scientific interest, but also have a purely practical significance. After all, the effectiveness of the state-legal mechanism in the conditions of sufficiently high development of civil society institutions and democracy of the political regime is one of the determining factors guaranteeing respect for human rights and freedoms, ensuring the reality and stability of the existing constitutional order.

According to Art. 6 of the Constitution of Ukraine in Ukraine the principle of separation of state power into legislative, executive and judicial. Bodies of legislative, executive and judicial power shall exercise their powers within the limits established by this Constitution and in accordance with the laws of Ukraine.

Judicial practice on this principle was highlighted. The article also draws attention to the fact that the term «separation of powers» is closely related to the terms «unity of state power», «unification of powers». The social value of separation of powers and interaction is that it is designed to prevent the concentration of power in the hands of one branch of government or government agency. Therefore, this principle is rightly considered an important guarantee of political freedom of the individual.

However, the division of a single state power into only «three powers» is incomplete, as an important place in the mechanism of state power is occupied by control and supervisory bodies, as well as such an institution as the head of state.

Analysis of the constitutional provisions shows that the head of state has significant state power. Insufficient definition of the place of the institution of the President of Ukraine in the state mechanism causes the contradiction of the existing form of government in general, and ultimately leads to a lack of real balance in the relationship of legislative, executive and judicial branches of government. Because of this imbalance, conflicts arise.

Key words: principle of separation of state power, interaction of branches of power, legislative, executive and judicial branches of government, system of checks and balances, constitutional order.

Постановка проблеми. Принцип поділу єдиної державної влади є одним із конституційних принципів правової держави, основ конституційного ладу України та ефективно може діяти та бути реалізованими лише в синергійному взаємозв'язку та взаємодії з різними гілками влади, найважливішими з яких виступають принципи законності, взаємної відповідальності держави та особи, реальності прав особистості тощо [12].

Така система володарювання з певними особливостями впроваджена в усіх демократичних країнах світу і визнана ефективним механізмом здійснення державної влади, засобом дотримання інтересів громадянського суспільства та прав і свобод людини і громадянина [2, с. 6].

Здійснення державної влади на засадах її функціонального поділу на законодавчу, виконавчу та судову завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні [12].

Однак варто наголосити на тому, що в процесі здійснення державної політики між гілками влади виникають конфлікти, причинами яких є багато факторів, наприклад: невизначеність місця інституту Президента України в державному механізмі, перевищення повноважень різних гілок влади, відсутність реальної влади Кабінету Міністрів

України, змішана форма правління та інші. Тому у статті приділено увагу загальним конституційним засадам поділу та взаємодії державної влади, визначення основних форм механізму реалізації принципу поділу державної влади, аналіз проблем удосконалення конституційно-правового регулювання вказаної взаємодії органів державної влади, що є дуже актуальною темою сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних дослідників до висвітлення цієї проблематики звертались такі автори як: Ф. Веніславський [3; 4], Т. Бодун [2], І. Слободянюк [13], О. Литвинов [8] та інші. Проблемою займалися також зарубіжні вчені, таких як С. Холмс, Демішель А. і Пікемаль, Ш.–Л. Монтеск'є, Ж.–Ж. Руссо, М. Вілі та інші.

Мета статті. Аналіз загальних конституційних засад поділу державної влади, розкриття проблем і прогалин, які існують на законодавчому рівні, щодо реалізації принципу поділу державної влади та конфлікти, які виникають між ними. Буде звернена увага на такі актуальні дослідження, які існують на сьогодні і до цього часу не знайшли свого вирішення.

Виклад основного матеріалу. Принцип поділу державної влади передбачає, що основні інститути держави – виконавча, законодавча та судова гілки влади – мають бути розділені за функціями, щоб гарантувати свободи людини та захищати від тиранії.

Одна з ранніх і влучних заяв про поділ влади була зроблена Монтеск'є в 1748 році: «Коли законодавча і виконавча влада об'єднані в одній особі або в одному органі магістратів, не може бути свободи. Не може бути свободи, якщо судова влада не відділена від законодавчої та виконавчої... буде кінець усьому, якщо людина чи орган одноособово здійснюватиме три гілки влади» [9].

Почати варто з впливового формулювання Моріса Вілі «чистої доктрини поділу влади». Відповідно до чистої доктрини, поділ влади вимагає, щоб влада була поділена на три гілки або департаменти: законодавчу, виконавчу та судову. Кожній із цих гілок відповідає певна функція – законодавча, виконавча чи судова. При тому, кожна з них повинна бути обмежена виконанням своєї власної функції і не повинна робити замах на функції інших гілок. Щобільше, особи, що входять до складу цих трьох органів влади, повинні бути розділені та відрізнятися одна від одної певним обсягом повноважень, жодна особа не може бути одночасно членом більш ніж однієї гілки влади. Таким чином, кожна з гілок влади стримуватиме інші, і жодна група людей не зможе контролювати державний механізм. Натомість незалежні дії окремих інститутів повинні створювати систему стримування та протизваг між ними [1].

Конституція України не дуже суворо дотримується принципу розподілу влади як однієї з основ конституційного ладу. Так стаття 6 Основного Закону України передбачає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [7].

Принцип поділу влад, закріплений в статті 6 Конституції України, означає: по-перше, розподіл функцій між державними органами відповідно до вимог наукової організації праці;

по-друге, закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень;

по-третє, наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенням іншого органу, контролюючи цим певною мірою його дії.

Слід звернути увагу, що у рішенні від 1 квітня 2008 року № 4 рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України Суд зазначив: «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 взаємодію, систему взаємних стримувань та про-

тиваг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади» [11].

Необхідно зазначити, що в основу «поділ влади» покладена ідея єдності й цілісності державної влади. Це зумовлено насамперед тим, що державна влада за своєю суттю є єдиною й об'єктивно не може бути поділеною, оскільки вона має єдине джерело – народ, який передає частину належної йому влади державі, котра в особі її органів реалізує делеговані їй повноваження в інтересах народу. Єдність державної влади пов'язується не із зосередженням влади в одних руках, а із взаємодією між собою різних гілок єдиної державної влади [10, с. 165].

Така система володарювання з певними особливостями впроваджена в усіх демократичних країнах світу і визнана ефективним механізмом здійснення державної влади, засобом дотримання інтересів громадянського суспільства та прав і свобод людини і громадянина.

Концепція стримувань і протизваг функціонує на основі тріади базисних принципів системи стримувань і протизваг: взаємодії, взаємозалежності та взаємопроникненні гілок державної влади [14, с. 44].

Як видається, система стримувань і протизваг підтримує співробітництво та взаємодію органів влади, і в той же час — створює потенціал для конфліктів, які вирішуються частіше за все шляхом переговорів, угод та компромісів.

А. Колодій зазначає, що законодавча влада посідає провідне місце у теорії розподілу влад і це пояснюється тим, що саме закони є основою функціонування інших гілок влади, саме на реалізацію останніх спрямована їх діяльність. Проте законодавча влада є не верховною та обмежується Конституцією, а система стримувань та протизваг дозволяє главі держави та суду конституційної юрисдикції контролювати законодавця (відкладне вето, визнання закону неконституційним) [6].

Аналізуючи систему стримувань та протизваг, слід зазначити, що Верховна Рада України має достатньо вагомі важелі впливу на Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади. Зокрема, Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених ст. ст. 85, 87 Конституції України. Парламент України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 11-13 ст. 85 Конституції України). Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри до нього більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Прийняття цієї резолюції має наслідком відставку Кабінету Міністрів України [7].

Велике значення в системі стримувань та протизваг відіграє орган конституційної юрисдикції, оскільки діяльність усіх гілок влади визначається конституцією, але тільки конституційний суд визначає, що відповідає та суперечить конституції, виходячи із свого розуміння та тлумачення конституції. Конституційний Суд України забезпечує верховенство Конституції України в правотворчій діяльності законодавця та у своїх рішеннях може вийти за межі закону й звернутися до його духу, приймаючи свої рішення на основі загальноправових принципів та положень, а також враховуючи доктрину дружнього ставлення до міжнародного права. Важливо, щоб при цьому Конституційний Суд України не підміняв законодавця, а залишався у межах юрисдикційних завдань.

Абсолютно очевидно, що за чинною Конституцією України найбільше важелів впливу на діяльність законодавчої та виконавчої гілок влади є у розпорядженні Президента України. Втім, в умовах парламентсько-президентської форми правління, він не може бути віднесений до жодної

гілки влади, хоча його діяльність та статус тяготиють саме до виконавчої гілки. По суті ж, можна впевнено сказати, що його статус не відповідає ст. 6 Конституції України.

Відповідно до Конституції України, Президент України посідає особливе місце в системі державних інституцій. Статтею 102 Конституції України закріплено, що Президент України визнається главою держави та виступає від її імені [7]. Конституція України наділяє Президента широкими можливості впливу на кожну з гілок державної влади, але при цьому формально до жодної з них не належить і за результати їх діяльності не несе жодної відповідальності. Як глава держави, він представляє Україну в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. На нього покладається підписання та офіційне оприлюднення законів.

Аналіз конституційних положень свідчить, що глава держави має значні державно-владні повноваження, які дозволяють йому істотно впливати на законодавчий процес, на організацію та функціонування виконавчої влади, на формування судової влади, але при цьому він не здійснює ні законодавчу функцію, ні функцію виконавчої влади, ні судову владу, як вже зазначалося вище. Проте Президент здійснює свої повноваження в рамках функціонуючої системи стримувань і противаг між трьома гілками влади, які перебувають подеколи в дуже складних і не завжди збалансованих відносинах. Саме глава держави фактично виступає тим арбітром, стримуючим фактором, який покликаний координувати діяльність усіх вищих органів державної влади, не входячи безпосередньо до жодної з її гілок

Це, з одного боку, призводить до постійних конфліктів та суперечок у взаємовідносинах різних державних інституцій, а з іншого – дозволяє главі держави виступати в ролі «стороннього» спостерігача та «коментатора» подій, що відбуваються в державі [4].

Але потрібно пам'ятати, що діяльність Президента України пов'язана насамперед із забезпеченням стабільності діяльності державних інститутів, запобіганням можливому деструктивному протистоянню між гілками влади.

У свою чергу, за чинною Конституцією України Кабінет Міністрів України не має у своєму розпорядженні таких широких державно-владних повноважень, які б дозволяли йому виступати в якості стримуючого фактору у взаємовідносинах з законодавчою та судовою владою. Водночас відповідно до ст. 6 Конституції України Кабінет Міністрів фактично визнається однією з трьох рівноправних гілок державної влади.

На думку Ф.В. Веніславського, саме взаємодія Верховної Ради, Президента й Кабінету Міністрів України у сфері законодавчого регулювання суспільних відносин допоможе гармонізувати всю правову систему, усунути прогалини в праві, підвищити ефективність механізму правового регулювання. А виважена й продумана співпраця гілок державної влади в бюджетному процесі, у сфері податкової політики здатна стимулювати розвиток економічних відносин, забезпечувати розумне поєднання механізмів ринкової економіки із соціальним захистом населення. Це ж стосується також затвердження й реалізації Програми діяльності уряду, кадрової політики й усіх інших сфер суспільного життя, в яких згідно з Конституцією органи законодавчої й виконавчої гілок державної влади зобов'язані взаємодіяти між собою [4].

Однак взаємодія державних інституцій зможе забезпечити стабільність існуючого конституційного ладу лише за умови, якщо у своїй діяльності вони керуватимуться не міркуваннями політичної доцільності, а нормами Конституції й законів України. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Основного Закону країни «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». Органи законодавчої і виконавчої гілок влади, і Президент України можуть вступати між собою лише у відносини, прямо передбачені конституційно-правовими нормами, інакше їх взаємодія не лише не сприятиме стабільності конституційного ладу, а навпаки, загрожуватиме самим його підвалинам [3, с. 3-4].

Конституційна конфліктність є не тільки природною властивістю конституційно-правових відносин, але й атрибутивною ознакою демократичного устрою держави і суспільства [5, с. 137].

Головним фактором конфліктності у республіках змішаного типу є те, що Президент країни, обраний народом і наділений у зв'язку з цим представницьким мандатом, досить часто починає конкурувати із парламентом та урядом за провідну роль у здійсненні державної політики, насамперед внутрішньої [8, с. 45]. Наприклад, Президент України втручається у діяльність виконавчої влади шляхом ініціювання програми «Велике будівництво». Фактично, ця програма проходить під керівництвом і наглядом Президента, але такі функції належать виконавчій владі, яка і повинна здійснювати ці повноваження.

Можна навести ще один приклад, як Президент України перевищує свої повноваження. Так Президент України відсторонив від посади судді одного із суддів Конституційного Суду України своїм указом від 29 грудня 2020 року № 607/2020, а згодом цей указ був визнаний КСУ не конституційним, адже Конституція України не наділяє Президента України правом «відсторонення від посади судді Конституційного Суду України» [14].

Ці приклади свідчать, що взаємовідносини між державними інституціями в країні будувалися не на засадах конституційних вимог, а з позицій політичних амбіцій чи політичної доцільності, що не сприяє забезпеченню стабільності конституційного ладу в державі.

Глава держави, і парламент, і уряд досить часто відверто нехтують положеннями Конституції України, свідомо порушують її норми, що пов'язано, як вбачається, з дедалі більшим поширенням конфронтаційного способу мислення переважної більшості вітчизняних політиків. Усе це в сукупності є суттєвим дестабілізуючим чинником як у сфері політики, так і в царині забезпечення стабільності й непорушності конституційного устрою держави [3, с. 4-5].

На думку Т.І. Бодун, аби конституційно-правових конфліктів стало менше, потрібен розвиток конституційного законодавства, мета якого полягає в профілактиці конституційної конфліктності [2, с. 4].

Аналізуючи сучасне українське законодавство, потрібно зазначити, що хоч в Конституції України і закріплений принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, та вказані повноваження кожної з гілок влади, все одно наявні проблеми та конфлікти, які виникають між ними під час здійсненні своїх повноважень.

Поза всяким сумнівом, для забезпечення балансу у взаємовідносинах гілок державної влади, насамперед необхідно здійснити реформування власне місця і ролі в державному механізмі України інститутів президентства та уряду в Україні. При чому, можна зробити висновок, що здійснення такого реформування можливо двома, фактично протилежними шляхами.

Перший – є перехід до парламентської форми правління, тоді слід позбавити Президента України більшості з його конституційних повноважень, закріпивши їх за Прем'єр-міністром України. Це дозволить, з одного боку, суттєво підняти роль уряду в державному механізмі в цілому, створити передумови для його відповідальності за результати своєї діяльності, а з іншого – фактично збалансувати систему стримувань та противаг [4].

Інший шлях – перехід до президентської форми правління. Для його запровадження потрібно ліквідувати посаду Прем'єр-міністра України, а його повноваження закріпити за Президентом України, або ж навіть залишивши посаду Прем'єр-міністра, але визнати Президента України главою держави та виконавчої влади. Внаслідок такого реформування, фактично було б запроваджено відповідальність Президента України за результати діяльності уряду в цілому, що в кінцевому результаті й дозволило б створити відповідальну владу [4]. Однак така форма правління створюватиме великий ризик узурпації державної влади Президентом України.

Отже, практика державно-управлінських відносин в Україні демонструє нагальну потребу усунення суперечностей і двозначності у змісті діяльності та функцій гілок влади, недопущення безвідповідального ставлення до правових інститутів і норм з боку їх представників. Водночас інститут Президента України відіграє важливу роль у забезпеченні реалізації поділу державної влади та узгодженого співробітництва між її суб'єктами.

Проаналізувавши сучасне українське законодавство, можна стверджувати, що хоч в Конституції України і закріплений принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, та вказані повноваження кожної з гілок влади, все одно наявні проблеми та конфлікти, які виникають

між ними під час здійсненні своїх повноважень. Багатовимірне взаємодія гілок влади в межах розвитку сучасної української форми правління дає підстави стверджувати, що ключовою проблемою є непропорційне зростання впливу одних гілок влади за рахунок інших. Для забезпечення балансу у взаємовідносинах гілок державної влади, насамперед необхідно здійснити реформування власне місця і ролі в державному механізмі України інститутів президентства та уряду в Україні.

Аби конституційно-правових конфліктів стало менше, потрібен розвиток конституційного законодавства, мета якого полягає в профілактиці конституційної конфліктності.

Взаємодія Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України та Президента України у царині законодавчого регулювання суспільних відносин допоможе гармонізувати всю правову систему, усунути прогалини в праві, підвищити ефективність механізму правового регулювання.

Здійснення державної влади на засадах її функціонального поділу на законодавчу, виконавчу та судову завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford and London: Clarendon Press, Oxford University Press, 1967, 50s.). Pp. 359.
2. Бодун Т. І. Конституційний конфлікт: технології попередження та врегулювання. *Державне управління : теорія та практика*. 2009. № 2. URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Dutp/2009_2/doc_pdf/Bodun.pdf. (дата звернення: 14.02.2022).
3. Веніславський Ф.В. Взаємовідносини державновладних інституцій в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу України. *Проблеми законності*. Вип. 93. : Респ. міжвід. наук. зб. X. : Нац. юрид. акад. України, 2008. С. 38–44.
4. Веніславський Ф.В. Проблеми української моделі організації державної влади. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/problemu-ukrajinskoji-modeli-orhanizatsiji-derzhavnoji-vlady/> (дата звернення: 14.02.2022).
5. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: монографія. Одеса : Юридична література, 2008. 240 с.
6. Колодій А. М. Теорія розподілу влад і практика формування органів державної влади за новою Конституцією. *Ідеологія Державотворення в Україні: історія і сучасність* : матеріали науково-практичної конференції 22-23 листопада 1996 року. К., Генеза, 1997. С. 193-196.
7. Конституція України від 28 липня 1998 р. *Верховна Рада України*. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.02.2022).
8. Литвинов О. Республіканізм і поділ влади в системі принципів конституційного ладу України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 3. С. 41-47.
9. Монтеск'є Ш. О духе законів. Избранные произведения / за заг. ред. М. Баскина. Москва: Госполитиздат, 1955. С. 200–295.
10. Прієшкіна. О. Розподіл єдиної державної влади як принцип засад конституційного ладу України. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 162–168.
11. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v004p710-08> (дата звернення: 14.02.2022).
12. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v006p710-19> (дата звернення: 14.02.2022).
13. Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України. Указ Президента від 26.02.2021 р. № 79/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79/2021#Text> (дата звернення: 14.02.2022).
14. Слободянюк І. С. Стимування та противаги в системі поділу влади: Філософсько-правовий аспект. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. № 2. С. 43–49.