

Міністерство освіти і науки України
Прикарпатський національний університет імені Василя
Стефаника

Юридичний інститут

Збірник наукових статей

**Актуальні проблеми
вдосконалення чинного
законодавства України**

Випуск XXIV

Івано-Франківськ, 2010

Влада народу: сім функціональних гілок влади (проблеми ренесансу в теорії права)

УДК

Українська національна ідея знайшла своє юридичне оформлення в Конституції України. У Преамбулі Конституції України зазначено, що Верховна Рада України, "спираючись на багатомісячну історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення" приймає цю Конституцію, а в статті 1 проголошує Україну суверенною і незалежною державою.

Дехто схильний стверджувати, що на сьогодні національна ідея себе вичерпала, а тому необхідно шукати нову ідею, яка консолідувала б Український народ. З цього приводу зауважимо, що в умовах інформаційних та економічних воєн ХХІ століття проблеми соборності, незалежності та суверенності народу, влади і держави продовжують залишатися достатньо актуальними. Національна ідея наповнюється новим змістом, в основі якого економічний патріотизм як складова національної ідеї.

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 устремлень, забезпечення "вростання" в європейську та світову спільноту, критерієм віднесення України до числа цивілізованих держав, складовою менталітету та світогляду сучасного українця.

Сучасна держава не може не бути правовою. Уже в Декларації прав людини і громадянина, прийнятої у 1789 році Національними Зборами Франції, проголошувалося, що суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено розподіл влад, не має конституції. 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.

З ухваленням Конституції України у 1996 році у нас було задекларовано створення правової держави. Недивлячись на те, що Конституцію назвали Основним Законом, вже у самому тексті була зроблена спроба позбутися цього радянського штампу. Конституцію Верховна Рада України ухвалила від імені Українського народу - громадян всіх національностей.

Зрозуміло, що віднесення Конституції до числа законів, навіть з додатком "Основний", принижує значення цього акту у розвитку суспільства та його місце у правовій системі. За своїм юридичним значенням сучасна конституція є Суспільним договором між державою та громадянським суспільством, договором, за яким держава бере на себе зобов'язання обслуговувати суспільство та визнає і гарантує права людини.

Звернемо увагу, що 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 протигагу 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 в сучасних умовах є надзвичайно привабливими для дослідження і ми ще звернемося до їх аналізу. У контексті поставленої тут мети зосередимося на принципі розподілу влад як одному із основоположних, засадничих постулатів сучасного праворозуміння.

Ухвалено 28 червня 1996 року Конституцію України необхідно визнавати, що тоді була допущена методологічна помилка, яка і зараз є причиною політичних протистоянь та збоїв у роботі державного апарату. Мова йде про те, що в основу моделювання державної влади у проекті Конституції України було закладено принцип, сформульований Джоном Локком та Шарлем Монтеск'є ще 270 років тому, щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, принцип, який зараз не охоплює всіх функціональних гілок державного механізму.

При цьому не враховані 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 ХУІІ-ХУІІІ 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 ХХ столітті появились 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, с. 470-473] окрім законодавчої, виконавчої і судової гілок влади виділяв ще екзаменаційну і контрольну влади.

Положення Конституції України про те, що єдиним джерелом влади є народ не враховує однієї обставини. Народ є не тільки джерелом, але і носієм влади. У Ціцерона в роботі "Діалоги. Про державу. Про закони" ідеальною є держава, у якій сформована влада з "належною мірою будучи складеною із трьох видів влади - царської, влади оптиматів і народної"[2, с. 47]. 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).

Очевидно, що першим рівнем влади є влада народу як єдиного джерела і єдиного носія влади. Другий рівень влади охоплює систему представницької влади. Ця система включає три гілки: законодавча влада в особі парламенту; президент держави; місцеве самоврядування.

Представницька влада є виборною. 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.

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 або безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Народ наділяє на виборах владою Парламент, Президента та місцеве самоврядування.

Окрім того, якщо єдиним джерелом і носієм суверенітету (тобто, влади) є народ, то влада неподільно належить народу. Поділ влади на гілки є лише функціональною структурізацією системи влади народу.

Стаття 7 Конституції України, проголошуючи, що "в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування" конституціє місцеве самоврядування як окрему гілку влади. Отже, магістратура є владою народу, а не державною владою.

Згадаємо, що три основних елементи держави у роботі "Політика" виділяв Аристотель: законодавчий орган про діла держави; магістратура; судові органи [2, с. 42-43]. Місцеве самоврядування як гілка влади наділене відповідно до ст.142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землею, природними ресурсами, що є у власності територіальних громад, а також об'єктами спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Елементи розподілу влади маємо і на місцевому рівні. Місцеві ради як місцеві парламенти формують виконавчу владу та власні контрольні органи.

За статтею 6 Конституції державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Аналіз Української Конституції дає підстави стверджувати, що в її тексті задекларовані органи, 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.

Зрозуміло, що у кожній країні конституція має свої особливості і по різному встановлює модель влади та співвідношення гілок влади. У Сунь Ятсена президент входить у систему виконавчої влади, натомість імператор є носієм законодавчої влади [1, с. 472-473]. На нашу думку, президент залишається виборним і обмеженим у

правах монархом, оскільки поряд з нормотворчими, номінаційними, управлінським повноваженнями має і судову (помилування), установчу та інші функції [3].

Третій рівень влади - похідний: виконавча влада, судова влада, контрольно-наглядова та атестаційна влада. Якщо місце судової влади, демократичні засади правосуддя, принципи незалежності судової влади, суддів та суду отримали своє теоретичне обґрунтування у літературі і зараз проблема подальшого розвитку судової влади пов'язується з вирішенням питань спеціалізації судів, розмежування повноважень спеціалізованих судів, визначенням статусу Верховного Суду України та кількості ланок судової системи, то навіть щодо виконавчої влади та шляхів здійснення адміністративної реформи правова наука все ще ламає списи у дискусіях теоретичного характеру на підступах до постановки завдань, обґрунтуванням системності реформ та інших загальних проблем.

Ні судова, ні виконавча гілки влади не можуть охоплювати екзаменаційну владу, як про це писав Сунь Ятсен. Його екзаменаційна влада по суті не є такою, а швидше виступає атестаційною владою, що має повноваження від народу, пов'язані з підбором кадрів для усіх гілок влади. Тут не погодимося із Сунь Ятсеном, який відносить екзаменаційну владу до законодавчої, а контрольну до судової. [1, с. 472-473].

У світі значний розвиток отримав інститут атестації кадрів суддів, адвокатів, лікарів (Канада, США, Франція, Іспанія). Органами, що складають атестаційну гілку влади як в Україні, так і в інших державах, є Вища Рада Юстиції (Вища Рада Магістратури у Франції, Генеральна Рада Судової Влади в Іспанії), Вища Кваліфікаційна Комісія Адвокатури в Україні.

Тепер про контрольно-наглядову владу. Контрольна влада не може включати судову [1, с. 472-473], але не може бути складовою і законодавчої влади. В полоні ідеї розширення повноважень Верховної Ради України у дев'яностих роках (до речі, за участю автора) був розроблений проект Закону України про парламентський контроль. На щастя, ця ідея не була реалізована, але надалі знайшла своє втілення у наданні контрольних повноважень комітетам Верховної Ради України, що по-суті призвело до порушення принципу розподілу влади.

Наглядовими повноваженнями в Україні наділена Прокуратура України, яка за Конституцією 1996 року не може бути віднесена до жодної гілки влади, задекларованої у ст. 6 Конституції України. Спеціальні контрольні повноваження, особливий порядок формування та призначення кадрів мають Рахункова палата, Національна Рада з питань телебачення і радіо, Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі, Державна комісія з цінних паперів та інші державні органи. Не вирішені теоретико-правові проблеми функціонування Служби Безпеки України. Не цілком вписуються вони до загальноприйнятих уявлень про виконавчу владу.

Зрештою, сама виконавча влада включає як органи державної виконавчої влади, так і органи виконавчої влади місцевого самоврядування. Правда, у Конституції України розділ УІ має назву "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади", проте у цьому розділі визначені повноваження тільки органів державної виконавчої влади. Стаття 140 Конституції України називає органи виконавчої влади, створювані місцевим самоврядуванням, виконавчими органами місцевого самоврядування, що не міняє їх статусу як органів виконавчої влади.

В основі цієї роботи мали б лежати принципи (основні положення, засади) розподілу влади, тобто такі вимоги, яким мали відповідати як критерії поділу влади, так і 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. На закінчення відзначимо величезний внесок видатного Китайського ученого і мислителя Сунь Ятсена у розвиток теорії розподілу влади як одного з небагатьох дослідників, що поставив питання про життєвість теорії Монтеस्कьє-Локка.

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 формою здійснення єдиної і неподільної влади народу.

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.
2. История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов / Сост. И общ. Ред. Проф., д-р ист. Наук Г. Г. Демиденко. – Харьков: "Факт", 1999.
3. Костицька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування (теоретико-правовий аналіз). – К.: Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи. – 2003. – 496 с.

Вівчаренко О. А. Влада народу: сім функціональних гілок влади (проблеми ренесансу в теорії права)

Автор зазначає, що сучасна держава не може бути не правовою. Значна частина значних нюансів не є визначеною у законодавстві. Автор виділяє декілька принципів поділу влади, таких як представництво інтересів народу в державній владі, справедливого вирішення інтересів народу, рівноправного представництва у виборних органах.

Ключові слова: функції органів влади, поділ влади, Конституція.

Вівчаренко О. А. Власть народа: семь функциональных ветвей власти (проблемы ренессанса в теории права)

Автор отмечает, что современное государство не может быть не правовым. Значительная часть многих нюансов не является определенной в законодательстве. Автор выделяет несколько принципов разделения власти, таких как представительство интересов народа в государственной власти, справедливое решение интересов народа, равноправное представительство, в выборных органах.

Ключевые слова: функции органов власти, разделение власти, Конституция.

Vivcharenko O.A. Peoples' Power: Seven Functions of Legal Branches (the problems of renaissance in the theory of law)

The author states that the modern country cannot be not legal. A lot of important moments are not outlined in the legislation. The author gives some principles of the power division, such as representation of people in state government, just regulation of regional interests, equal representation in elected bodies.

Keywords: functions of legal branches, division of powers, Constitution.