

## РОЗДІЛ 3 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.5

### ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ПОДІЛУ ВЛАДИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### INSTITUTIONALIZATION OF THE SEPARATION OF POWERS: THE CONSTITUTIONAL-LEGAL ASPECT

Артемчук Д.О.,

*здобувач*

*Одеського національного університету*

*імені І.І. Мечникова*

Аналізуються інституціональні аспекти поділу. Зокрема, акцентується увага на конституційно-правовому втіленні органів законодавчої та виконавчої влади на прикладі парламенту та уряду.

**Ключові слова:** поділ влади, законодавча влада, виконавча влада, судова влада, парламент, уряд, глава держави.

**Постановка проблеми.** Розвиток сучасного державознавства порушує низку складних питань як теоретичного, так і практичного характеру, що пов'язані з процесами правового регулювання найважливіших суспільних відносин, а також з розробленням основи для функціонування й розвитку тих державних інститутів, які покликані забезпечити повну реалізацію в Україні принципів демократичної, правової та соціальної держави. У цьому контексті важливим предметом наукових досліджень стають процеси формування та функціонування законодавчої та виконавчої гілок державної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичними джерелами

дослідження державної влади стали праці вітчизняних та зарубіжних правознавців, що працюють в галузі загально-теоретичної юриспруденції, конституційного та адміністративного права, таких як В. Авер'янов, Ю. Барабаш, Р. Гринюк, М. Лапіна, Д. Лук'янець, О. Петришин, О. Скрипнюк, В. Федоренко, Ю. Шемшученко та ін.

Серед сучасних публікацій можна згадати монографії В. Скрипнюк «Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти», в якій досліджується парламент та уряд [10, с. 267–387] та С. Сербогіної «Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики», яка аналізує порядок формування законодавчих і виконав-

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

чих органів з урахуванням існуючих форм правління [9, с. 396–445].

Невирішені раніше частини проблеми. У пострадянській юриспруденції все ще існує прогалина, пов'язана з осмисленням процесів інституалізації існуючих гілок державної влади.

**Мета статті.** З огляду на вищезазначене, мета нашого дослідження полягатиме у надолуженні цієї прогалини і висвітленні тих проблем, які постають перед сучасною юриспруденцією в умовах реформування вітчизняної конституційної системи.

Для реалізації цієї мети слід вирішити наступні взаємопов'язані дослідницькі завдання: по-перше, на основі праць основоположників загалом охарактеризувати законодавчу владу; по-друге, охарактеризувати виконавчу владу з точки зору її кабінетної моделі.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, одноосібна законотворчість має певні недоліки, головний з яких є той, що глава держави «не може охопити усю складність не те що майбутнього, а й сьогодення. Його мозок пасує перед потоками різноманітних даних та інформації. Він вимушений багато рішень приймати інтуїтивно – і робить помилки» [2, с. 186].

Саме тому одноосібна законотворчість є недоречною, адже як писав ще у XVIII ст. видатний французький мислитель Ш.-Л. Монтеск'є: «...все, що залежить від законодавчої влади, найчастіше влаштовується багатьма, аніж одним» [8, с. 295].

Виходячи з цього, найбільш вдалим варіантом формування й функціонування законодавчої влади є колегіальність, завдяки якій «...управління буде більш адекватним, аніж у випадку, коли...» це робить «...одна людина з обмеженим спектром компетенції» [2, с. 116].

Проте означена колегіальність може існувати не лише у вигляді парламентської моделі (парламентарний контекст), а й у вигляді моделі урядової (кабінетний контекст).

Свого часу відомий російський правознавець М. Марченко писав, що в нацистській Німеччині відбулося встановлення «...домінуючої ролі виконавчої влади над законодавчою» [7, с. 8]. Щоб це зрозуміти, слід звернутися до аналізу анти парламентського нацистського законодавства. Першим при цьому слід згадати указ, який мав назву «Про захист народу і держави», котрим федеральному уряду з метою «припинення комуністичних державно-небезпечних насильницьких актів» надавалося право «тимчасово брати на себе повноваження вищої обласної влади», яка не може вжити заходів, необхідних «для відновлення громадської безпеки і громадського порядку» [4, с. 172]. Відповідно до ст. 1 указу уряду «поза встановленими для цього іншими законами» дозволялося запроваджувати будь-які заходи з «обмеження особистої свободи, права вільного висловлювання думок, включаючи свободу друку, права спілок і зборів, порушення таємниці листів і поштових, телеграфних і телефонних сполучень» [4, с. 172]. Кримінальна відповідальність при цьому передбачалася за порушення положень не лише зазначеного указу, а й усіх інших актів, виданих у зв'язку з його застосуванням.

Указ від 28 лютого 1933 р. став першим, причому достатньо важливим кроком, на шляху «усунення» парламенту та встановлення абсолютного домінування у державні системи фашистської Німеччини нацистського уряду.

Наступним важливим кроком на шляху підсилення урядової влади і

поступового вихолощування парламентаризму стало прийняття 24 березня 1933 р. закону «В цілях усунення злигоднів народу і держави». Цей акт, який складався лише з п'яти статей, фактично передавав основні законодавчі повноваження, в тому числі й окремі конституційні прерогативи, рейхстагу урядові. Так, ст. 1 передбачала, що «державні закони можуть, крім порядку, встановленого конституцією, видаватися також імперським урядом». Згідно ст. 2, припускалися також «відхилення» законів, прийнятих урядом, «від імперської конституції», якщо вони «не мають предметом устрій рейхстагу і рейхсрату». При цьому зазначалося, що «права президента імперії залишаються недоторканими» [4, с. 175].

Фактично, в результаті прийняття означеного закону прийшов фактичний кінець Веймарської республіки з її представницькими інститутами і в першу чергу парламентом. Утім, вважати, що законодавча влада Німеччини не тільки ще більше знесилена, але й «підпадала під п'яту виконавчої влади» [7, с. 7] є не зовсім коректним, адже фактично відбулося лише «знесення» парламенту, тоді як законодавча влада була передана урядовим структурам. Тобто з парламентарної моделі законодавча влада трансформувалася в кабінетну.

При цьому, і парламентарний, і кабінетний контекст відправлення законодавчої влади має як свої переваги, так і свої недоліки. Так, кабінетний контекст віддає перевагу професійно підготовленим особам, які здатні професійно підійти до питання врегулювання тих чи інших питань. В результаті запровадження кабінетної моделі законодавцем зможе стати «лише людина, що має необхідні для цього здібності та навички» [11, с. 653].

Проте така система, на нашу думку, тягне за собою подальшу бюрократизацію законодавчого процесу і перетворення парламенту у щось на кшталт Верховної Ради Радянського Союзу, яка фактично санкціонувала рішення Ради міністрів та своєї Президії у сфері законотворчості.

Проте найбільш впливовим законодавчим органом виступає парламент – загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно і головним призначенням якого є здійснення законотворчості. Саме «парламент» повинен стати статусною характеристикою Верховної Ради України. Річ у тому, що визначення останньої як «єдиного органу законодавчої влади» є дещо умовним, адже без підпису Президента України законопроект, зазвичай, не одержує статусу закону, а Конституційний Суд України втручається в законотворчу та законодавчу діяльність, визнаючи законодавчі акти неконституційними. Виходячи з цього, ст. 75 Конституції України повинна мати наступну редакцію: «Верховна Рада України є парламентом України». При цьому, вона жодним чином не повинна бути позбавлена своїх повноважень в законодавчій сфері, адже парламент приймає закони. Теорія розрізняє в законодавчому процесі чотири стадії. Перша стадія – внесення законопроекту до нижньої палати парламенту суб'єктами законодавчої ініціативи. Перш за все, такими суб'єктами є самі депутати нижньої палати. Внаслідок того, що «активна правотворча діяльність органів державної влади часто має безсистемний характер» [1, с. 5], абсолютний поділ влади на законодавчу і виконавчу повинен виключати право законодавчої ініціативи для органів виконавчої влади, адже підготовка законопроекту органом виконавчої влади означає, що майбутній виконавець закону закладає його фундамент,

задає зміст закону номінальному законодавцю. Утім, на сьогодні такий суворий поділ влади дотримується лише в президентській республіці – США.

Друга стадія – розгляд законопроекту в парламенті, як правило, у трьох читаннях. Необхідність трьох читань викликана самою логікою демократичної процедури правотворчості. Перше читання означає перше формальне ознайомлення законодавців із законопроектом. Якщо законопроект приймається «за основу» у першому читанні, то призначається друге читання, під час якого відбувається обговорення законопроекту по суті. Потім до нього вносяться поправки, знімаються взаємовиключні поправки, після чого його розглядають на заключному, третьому читанні, за підсумками якого законопроект затверджується в остаточному вигляді.

Саме на цій стадії законопроекти розглядають у відповідних комісіях та комітетах, а потім і не пленарних засіданнях. При цьому, в комісіях та комітетах істотною є роль різного роду дорадчих органів, експертів, консультантів і дослідних центрів. За дорученням комітетів та палат парламенту вони здійснюють науково-технічні, юридичні, економічні та інші експертизи, готують обґрунтування, сприяють розробці реальних прогнозів.

Особливу роль серед вказаної групи органів відіграють законодавчі ради, які не лише здійснюють експертизу та надають консультації, але й можуть складати проекти законів. Наприклад, в США до числа таких органів належить відомство законодавчих консультацій палати представників та сенату. Законодавчий радник у палаті представників призначається спікером. Він може призначити тих аторнеїв, яких бажає, один же з них

призначається заступником законодавчого радника. У сенаті законодавчий радник призначається тимчасовим головою сенату; комітет правил та управління може визначати: який з комітетів має переважне право звертатися до законодавчої ради з проханням про надання допомоги у складенні проектів публічних біллів та резолюцій і поправок до них.

В процесі безпосереднього обговорення законопроекту на пленарному засіданні, парламент фактично й створює закон в остаточній редакції. Зокрема, в Україні існує різниця між прийняттям звичайного чи конституційного закону. Звичайний закон приймається простою більшістю, тоді як конституційний – кваліфікованою (у дві третини від конституційного складу Верховної Ради). І хоча на конституційному рівні поділу законів на звичайні та конституційні не існує, проте на доктринальному рівні вони відрізняються. Саме на цьому свого часу наголошував академік Ю. Шемшученко, вказуючи, що «важливим об'єктом реформування є законодавство України» [13, с. 51].

Якщо держава має двопалатний парламент, то процедура дещо ускладнюється. Тут вже друга стадія містить два етапи. На першому етапі законопроект розглядають на трьох читаннях у нижній палаті, результатом чого стає вотування нею закону, тобто голосування щодо законопроекту, в результаті якого або закон вважається не прийнятим, або вотований закон спрямовують до верхньої палати парламенту. Таким чином, вотування ще не означає прийняття закону: закон приймається не нижньою палатою, а парламентом. Зазвичай для вотування простих законів потрібною є проста більшість голосів від загального числа депутатів нижньої палати. Для



органічних або конституційних законів необхідна підтримка кваліфікованої більшості. На другому етапі відбувається схвалення вотованого закону верхньою палатою парламенту. Як правило, якщо простий закон протягом певного терміну не розглянутий верхньою палатою, то він вважається схваленим автоматично. Водночас, органічні або конституційні закони, а також закони з певних питань, зазначених у конституції, не можуть бути схвалені таким чином. Розглянувши закон, верхня палата може схвалити його необхідною більшістю голосів або не схвалити (відхилити, заявити заперечення). У другому випадку закон, як правило, спрямовується до нижньої палати парламенту, яка має право подолати заперечення верхньої палати кваліфікованою більшістю голосів. В іншому випадку закон вважається не прийнятим.

Після того ж як парламент прийняв закон в остаточному читанні, настає черга четвертої стадії, коли глава держави підписує та оприлюднює вказаний нормативно-правовий акт. Як правило, саме після цього законодавчий акт починає набувати чинності.

Щодо виконавчої влади, то її кабінетна модель реалізує колегіальність при прийнятті рішень суто в рамках уряду.

Витоки кабінетної моделі впливають ще з часів утворення США, адже, як відомо, інститут президентства не відразу закріпився в цій країні. Спочатку пропонувалося віддати виконавчу владу колегіальній інституції – Континентальному конгресу.

У Франції Конституція 1793 р. закріплювала, що вищим урядовим органом колегіального типу є Виконавча рада, яка утворювалась «у складі двадцяти чотирьох членів»

[3, с. 338]. Цей орган проіснував аж до встановлення якобінської диктатури і був реорганізований в іншу колегіальну інституцію – Комітет громадського порятунку на чолі з М. Робесп'єром [12, с. 164].

У 1795–1799 рр. у Франції були прийняті дві нові конституції, які спочатку передали виконавчу владу директорії з п'яти членів [3, с. 395], а потім – трьом консулам, імена яких були персонально закріплені в Основному Законі – Бонапарту, Комбасеру та Лебрену [3, с. 426].

При цьому, в першому випадку (Конституція 22 серпня 1795 р.) уряд потрапив у повну залежність від вищих представницьких органів: директори призначалися радою старійшин із списку кандидатів, запропонованих радою п'ятисот; кожного року призначалося лише по одному директоріві, якого не можна було переобрати протягом п'яти років. Сама ж виконавча влада розподілялася між конкретними директорами.

У другому ж випадку (Конституція 13 грудня 1799 р.) уряд переобирав на себе колосальні прерогативи. Зокрема, консули обиралися на 10 років і могли бути переобрані. Саме таке становище врешті-решт призвело до падіння у Франції Першої Республіки та встановлення режиму Першої імперії на чолі з Наполеоном I Бонапартом.

Третьою країною, яка запровадила на своїх теренах кабінетну модель колегіальної форми реалізації виконавчої влади була Швейцарія, у якій виконавча влада належить Федеральній раді, яка складається з 7 членів, що обираються на чотири роки Федеральними зборами.

Проте найбільш чітко кабінетна модель працює у Великій Британії.

Її історія розпочалася ще в часи правління династії Тюдорів, коли король реалізовував свою виконавчу владу за формулою «король у раді» (мається на увазі так звана «таємна рада»). З падінням династії Тюдорів і приходом до влади династії Стюартів ситуація поступово змінюється: королі починають вирішувати державні справи в сфері виконавчої влади не «в раді» в цілому, а виділяючи з неї окремих радників, що були найбільш схильними прислухатися до королівської думки. Саме таке становище викликало врешті-решт невдоволення, яке й призвело до Англійської революції в XVII ст.

Проте після реставрації монархії з'ясувалося, що таємна рада є не тим органом, який спроможний займатися поточним державним управлінням й оперативно реагувати на ті зміни, які потребують врегулювання. Саме тому король Карл II сформував спеціальний комітет з п'яти членів таємної ради. Так сталося, що їхні прізвиська утворили слово «cabinet». Саме тому королівський комітет отримав назву «кабінет».

В часи правління Вільгельма Оранського у 1689 р. було прийнято «Білль про права», який істотно обмежив королівські прерогативи: його окремі повноваження могли бути реалізовані лише за згодою парламенту. Саме тому королівський кабінет починає складатися лише з представників парламентської більшості.

При цьому і сам король і його спадкоємниця Анна спочатку особисто головували в кабінеті. Проте з приходом до влади Георга I та його наступників Георга II та Георга III, які перестали відвідувати засідання кабінету, місце короля зайняв головуючий міністр, який і став посередником між своїми колегами і королем. Тим самим

навколо видатного члена правлячої партії починає формуватися політично солідарний кабінет [6, с. 189–191], що і стало головною специфікою сучасної кабінетної моделі.

Таким чином, виконавча влада зазвичай реалізується в рамках органів та інституцій, які здійснюють поточне державне управління. До таких органів належать уряди та підконтрольні їм міністерства, а також глава держави.

В Україні система органів виконавчої влади закріплена у Конституції. Фактично вона складається з Кабінету Міністрів України (вищий орган в системі органів виконавчої влади), підпорядкованих йому міністерств (центральні органи виконавчої влади) та державних адміністрацій (місцеві органи виконавчої влади) [5].

Утім, у зв'язку із тим, що існує низка органів, які не є інституціональним втіленням законодавчої або судової влади, а тому, здебільшого, відносяться до виконавчої гілки, але водночас не підпорядковуються Кабінету Міністрів України (НБУ, прокуратура тощо), а Президент України взагалі має можливість зупиняти дію актів Кабінету міністрів, визнання останнього в якості «вищого органу в системі органів виконавчої влади» є не зовсім коректним.

Саме тому вважається доцільним ч. I ст. 113 Конституції України викласти у наступній редакції: «Кабінет Міністрів України є Урядом України». При цьому, його функціональні повноваження в сфері виконавчої влади можна залишити.

**Висновки.** Таким чином, якщо найбільш вдалим втіленням інституалізації законодавчої влади є парламент, який уособлює принцип демократизму, то виконавча влада найбільш повно інституалізується у формі уряду, який спирається на принцип професіоналізму.

---

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Борщевський І. Об'єкт та предмет систематизації законодавства. Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. Серія «Правознавство». Т. 13. Вип. 10. Одеса: Астропринт, 2008. С. 5–12.
2. Калашников М., Бошенко И. Будущее человечество. М.: АСТ; Астрель; Хранитель, 2007. 318 с.
3. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII – XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия): сб. документов / сост. Н. Блохин; под ред. П. Галанзы. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1957. 587 с.
4. Конституції буржуазних країн. Конституції великих держав і західних сусідів СРСР. К.: Вид-во ЦВК УСРР «Радянське будівництво і право», 1936. 382 с.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Котляревский С. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб.: Типография Альтшулера, 1907. 252 с.
7. Марченко М. Соотношение законодательной и исполнительной властей в государственном механизме Германии 30-х годов. Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 1994. № 5. С. 3–12.
8. Монтескье Ш.-Л. О духе законов. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения / пер. с франц.; ред. М. Баскин. М.: Ин-т философии АН СССР, 1955. С. 159–730.
9. Сergyoga С. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія / наук. конс. О. Петришин. Х.: Право, 2011. 768 с.
10. Скрипнюк В. М. Розвиток системи державної влади в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія / наук. ред. В. Медведчук. К.: Логос, 2010. 504 с.
11. Сунь Ятсен. Конституция пяти властей / пер. с кит. // Сунь Ятсен. Избранные произведения / отв. ред. С. Тихвинский. 2-е изд., исправ. и доп. М.: Наука, 1985. С. 641–656.
12. Сухонос В. Державне правління: еволюція сучасних форм: монографія / наук. ред. О. Скрипнюк. Суми: Університетська книга, 2013. 310 с.
13. Шемшученко Ю. На перехресті століть. Вибрані праці / К.: Юридична думка, 2010. 608 с.

---

Анализируется институциональные аспекты разделения властей. В частности, внимание акцентируется на конституционно-правовом воплощении органов законодательной и исполнительной власти на примере парламента и правительства.

**Ключевые слова:** разделение властей, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, парламент, правительство, глава государства.

The institutional aspects of the separation of powers are analyzed. In particular, attention is focused on the constitutional and legal implementation of the legislative and executive authorities on the example of parliament and government.

**Key words:** separation of powers, legislature, executive, judiciary, parliament, government, head of state.

---