УДК 342.51:321.015

Т. В. БУРАК

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ РОЗПОДІЛУ ВЛАД: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 5, с. 147–150

Тривалий час теорію розподілу влад радянська наука трактувала виключно як буржуазну, а тому не вважала її прогресивною. Систему "одновладного правління", яку пропагував у своїх працях італійський мислитель Нікколо Макіавеллі (1469–1527), застосовували в умовах різних авторитарних і тоталітарних режимів (феодальних, воєнних, теократичних, фашистських та ін.), а нині за нею функціонують деякі держави (Саудівська Аравія, Оман, Катар, Йорданія та ін.). На жаль, цю систему практикували до останнього часу і соціалістичні держави. В СРСР вона була відома як принцип єдності влади на основі повновладдя Рад [8].

Державна влада у той час була партійно-адміністративною, яка повністю контролювала всі гілки влади — законодавчу, виконавчу та судову.

У наш час основним принципом організації державної влади є розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, що закріплено статтею 6 Конституції України: "У відповідності з цим визначається і система державних органів, які здійснюють державну владу в Україні: єдиний законодавчий орган, органи виконавчої та судової влади. Саме ці державні органи є суб'єктами конституційно-правових відносин щодо організації і здійснення влади в Україні" [11].

Це питання можна дослідити виходячи з історичних і загальних положень теорії та практики розподілу державної влади і місця виконавчої влади у відомій системі, а також спираючись на праці класичних представників цієї теорії — Д. Локка, Ш. Монтеск'є, І. Канта.

Ідеї цих авторів були застосовані на практиці в державному будівництві країн, які посідають лідируюче місце у світі.

Ідею розподілу влад сформували ще в епоху Стародавньої Греції такі відомі вчені-філософи, як Платон, Аристотель, Полібій, Цицерон. Наприклад, Платон (428–348 р. до н. е.) у своїх працях зазначав, що він передбачає близьку загибель такої держави, де закон не має сили і над ним панує якась влада. Навпаки, панування закону над владарями — це шлях рятування держави [13, с. 365].

Цю ідею поділяв і розвинув Аристотель (384–322 р. до н. е.), який зазначав, що там, де закон не має влади, немає місця для жодної форми державного режиму, оскільки закон повинен панувати над усім [13, с. 29]

Висловлюючи у своїх ученнях інтереси тих чи інших класів та соціальних прошарків, які належали певній частині античного суспільства, вчені виходили із концепції єдності громадян у державі. Це стосувалося як вільних громадян, так і рабів. У цілях зміцнення такої єдності особливу увагу вчені приділяли "... питанню розподілу єдиної державної влади на окремі влади, як результат розподілу праці в роботі державного механізму" [1, с. 4].

Оформлення ідеї розподілу влад в класичну політико-правову теорію пов'язане з ім'ям її родоначальника англійського філософа-мислителя Джона Локка (1632–1704). З його точки зору ця теорія має практичну цінність, коли використовується як досягнення соціально-класового компромісу і громадської згоди шляхом встановлення рівноваги та взаємного обмеження впливу соціально-політичних сил суспільства, тобто оптимального розподілу їх інтересів.

Д. Локк вивчав організацію державної влади загалом з позиції звичайного права та суспільного договору. Виконавчу владу він розглядав як

© Т. В. Бурак, 2003

закономірне продовження законодавчої влади, коли прийняті закони підлягають постійному виконанню: "... оскільки закони видаються один раз і в короткий строк володіють постійною та стійкою силою та потребують неперервного виконання або спостереження за цим виконанням, тому необхідно, щоб постійно існувала влада, яка б слідкувала за виконанням цих законів, що створені і мають силу. Виходячи з цього законодавчу та виконавчу гілки влади часто треба розділяти" [7, с. 347].

Розподіл впливу державних органів влади "... координований між собою та з'єднується системою стримувань і противаг, вони підкоряються один одному" [7, с. 30]. Тут законодавча влада виступає як верховна відносно виконавчої влади, оскільки вона є втіленням суспільної влади народу: "У всіх випадках, поки існує правління, законодавча влада є верховною. Саме тому, що вона може створювати закони для інших, вона повинна бути вище за них" [7, с. 350]. Оскільки ця влада є законодавчою в суспільстві лише тому, що вона володіє правом створювати закони для всіх і для кожного члена суспільства, регламентуючи їхню поведінку і маючи силу для покарання, коли порушені правила поведінки, тому законодавча влада повинна бути верховною і всі останні влади виходять з неї та підпорядковані їй" [7, с. 351].

Виконавчу владу Д. Локк передбачав як похідну від законодавчої: "...і коли законодавчий орган передавав виконання створених їм законів в інші руки" [7, с. 351]. Судову владу він не виокремлював, а бачив в ній продовження законодавчої та виконавчої гілок влади.

У прогресивнішому та повнішому вигляді теорію розподілу влад пізніше обгрунтував Шарль Луї Монтеск'є (1689–1755), один з найяскравіших французьких юристів і політичних мислителів.

У 1743 р. побачила світ його праця "Про дух закону". Головна ідея цього твору — політична свобода. Умовою забезпечення політичної свободи він називає "справедливі закони і достойну організацію влади" [9, с. 296]. На відміну від Д. Локка він вважав, що люди жили за натуральними законами ще у природному стані і втратили такі права після виходу з цього стану. Шлях встановлення природно-людських справ пролягає через суспільний договір, державу та її закони. Розподіл влади в державі забезпечує індивідуальну свободу особи через політично-правові гарантії для цього з боку держави: "Для громадянина політична свобода є душевним спокоєм, заснованим на переконанні своєї безпеки. Щоб мати цю свободу, необхідне таке правління, при якому один громадянин може не боятися іншого громадянина" [9, с. 272–290].

Ш. Монтеск'є зазначав, що в кожній державі є три види влади: законодавча, виконавча, яка діяла б в межах міжнародного права, та виконавча, яка діяла б в межах цивільного права (судова).

Фактично Ш. Монтеск'є розвивав та удосконалював ідеї Д. Локка про розподіл державної влади. Це знаходило свій прояв, по-перше, в тому, що в одних органах не може зосереджуватися вся повнота влади: "Якщо влада законодавча і виконавча будуть об'єднані в одній особі або установі, то свободи не буде, оскільки можна побоюватися, що цим монарх або сенат буде створювати тиранічні закони для того, щоб їх застосовувати". По-друге, Ш. Монтеск'є деякою мірою виокремив третю владу — судову, яка б "... підпорядковувалась тільки єдиним для всіх вимогам закону" [9, с. 291].

Таким чином, забезпечення свободи Ш. Монтеск'є пов'язав із заходами розподілу влад у всіх відомих правліннях. Щоб не було можливості зловживати владою, він запропонував такий порядок справ, при якому різні влади могли б взаємно стримувати одна одну. Із цього можна дійти висновку, що в ідеї розподілу влад у Д. Локка і Ш. Монтеск'є можна спостерігати чітку тенденцію до визнання керуючої ролі законодавчої влади відносно виконавчої та судової та її первісності по відношенню до них.

Класичну теоретичну завершеність ідея розподілу влад отримала з обгрунтуванням її німецьким вченим і філософом Іммануїлом Кантом (1724–1804). З його точки зору влади державних органів "скоординовані між собою", з'єднуються між собою системою взаємних стримувань і противаг, "... підкорені одна одній таким чином, що одна з них не може узурпувати функції іншої" [3, с. 237].

Виконавчу владу І. Кант зосередив в правителі, який був би повіреною особою держави, формував органи державного управління та управляв би їх роботою через видання підзаконних актів.

Як і попередні дослідники цих питань Д. Локк і Ш. Монтеск'є, І. Кант згадує принцип контрасигнації, кажучи про неможливість покарання глави виконавчої влади на підставі того, що це прерогатива самої виконавчої влади. Тут його не можна розглядати як главу держави, а звідси його як спадкоємця не можна притягати до юридич-

ної відповідальності зі всіма випливаючими з цього наслідками. Це положення І. Кант обгрунтував у завуальованій формі, однак його вчення про право і правову політику, правову організацію державного життя актуальні для сучасного будівництва нашої держави.

Аналіз праць родоначальників теорії розподілу влад показує, що всі вони визнають законодавчу владу верховною відносно виконавчої і судової. Якщо взаємодія цих гілок державної влади будуватиметься іншим чином, то втрачаються зміст цього поняття та його практична цінність. Водночас це вчення не обгрунтовує домінацію законодавчої влади над іншими, оскільки таке співвідношення призводить до нівелювання ступеня практичної ефективності розподілу влад.

Відомий реформатор П. А. Столипін зазначав з цього приводу: "... як легко законодавцям давати закони незалежно від необхідності їх виконання" [12].

З цього приводу також справедливо зазначав Д. Н. Керімов щодо некоректності самої постановки питання відносно пріоритетності парламентських або президентських структур влади [4].

Іншу думку висловлює Н. Прозорова, яка вважає, що "... верховенство представницьких органів над урядовими — ознака більшої демократичності, ніж навпаки. У кожного з цих органів влади є свої безперечні верхи" [10].

Президент як глава держави повинен регулювати відносини між законодавчою та виконавчою гілками владами, збалансовувати та координувати їх діяльність. Провідні вчені, зокрема В. Шаповал, висловлюються з цього приводу, що за таких умов, з одного боку, правовий статус уряду аж ніяк не може мати якесь другорядне значення, адже саме на уряд покладається основний тягар організаційної роботи з реалізації функцій і повноважень виконавчої влади. З іншого боку, за наявності двоїстості виконавчої влади правовий статус Президента визначається тим, що він структурно не входить до жодної сфери. Водночас Президент є главою держави із значними повноваженнями у сфері виконавчої влади [14].

Особливості розподілу між законодавчою і виконавчою гілками влади в Україні, відносини між Верховною Радою і Президентом України, Президентом і Кабінетом Міністрів України визначаються запровадженою у країні змішаною формою правління, досить близькою до французької моделі, однак з істотними відмінностями.

Україна пройшла складний шлях становлення своєї державності. Зазначимо, що з часу отримання незалежності у серпні до грудня 1991 р. вона мала риси парламентської республіки, після періоду із запровадженням поста Президента України — парламентсько-президентської, а після вересня 1993 р. до червня 1994 р. на основі Указу Президента "Про керівництво Кабінетом Міністрів України" від 27 вересня 1993 р. № 383/83, яким Президент поклав на себе обов'язки щодо безпосереднього керівництва Кабінетом Міністрів, вона була фактично президентською республікою [5, с. 12].

Сьогодні систему розподілу влад обрали понад сто країн світу, тому не можна стверджувати, що ця система є власне "буржуазною" і не підходить для державотворення в Україні. На користь цієї системи, по-перше, свідчать закономірності політичного розвитку нашої держави, по-друге, без неї неможливо застосувати засади політичної демократії, громадянського суспільства і правової держави, забезпечити права людини, що взаємопов'язане в ідеологічному, економічному і політичному аспектах.

В інституціональному плані система розподілу влад веде до того, що саме здійснення влади стає стриманішим, оскільки базується на потрійній рівновазі [8]:

- між державними владами і свободою особи;
- між органами законодавчої, виконавчої і судової влади;
- між органами державної влади і органами місцевого та регіонального самоврядування.

Форми державного правління, визначення статусу вищих органів держави, співвідношення державної влади і органів місцевого самоврядування — ці питання пройшли певний рубіж у теоретичних дискусіях і практичних пошуках. "Актуальними слід визнати осмислення проблем організації виконавчої влади і конституційного статусу органів, наділених повноваженнями у сфері цієї влади" [14].

На відміну від законодавчої влади, яка є первісною, виконавча влада по суті є правозастосувальною, що походить від *ad-ministrare*, тобто управління, а точніше — "служити для". Корінь цього слова "minus" свідчить про те, що адміністрація завжди перебуває в підпорядкованому становищі і над нею є хтось, кому і належить влада [6, с. 334–335].

Завдання виконавчої влади належать до таких, які завжди нерушимі і полягають у виконанні доручень, що їх надають її носії.

Суттєвою ознакою виконавчої влади є універсальний і предметний характер. Універсальність відбиває той факт, що її форми діють неперерв-

но на всій території держави. Предметність означає, що виконавча влада на відміну від законодавчої та судової має інший зміст, оскільки спирається на людські, матеріальні та фінансові ресурси. Вона водночас використовує інструменти службового підвищення і систему заохочень, має у своїх органах велику адміністративну силу — у чиновниках, армії, працівниках правоохоронних органів, органів безпеки і т. ін.

Згадані ознаки, особливості, які носять "силовий характер" виконавчої влади, складають об'єктивну основу для можливої узурпації всієї повноти державної влади. Тут дуже важливо мати дійові механізми стримувань і противаг. Ці важелі політичної відповідальності діють як з боку законодавчої влади через розвинене законодавство — правові закони, так і з боку судової влади — через судовий контроль та конституційний нагляд.

Аналізуючи проблему розподілу влади, зазначимо, що сучасне сприйняття цієї ідеї спирається на різні трактування її змісту. У всіх варіантах цього трактування існує саме ця система стримувань і противаг. У нашій державі суб'єктами цієї системи за Конституцією України є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний суд і Верховний Суд. Система стримувань і противаг функціонує завдяки певним повноваженням у зазначених органів, які якоюсь мірою обмежують їх дії.

Таким чином, виконавча влада в системі розподілу влад грає другорядну роль, вона підзаконна, має універсальний, предметний і організаційний характер, спрямована на забезпечення виконання законів та інших актів законодавчої влади.

Думки провідних учених з цього питання розбігаються. Наприклад, В. Шаповал вважає, що правовий статус цієї влади аж ніяк не може мати якесь другорядне значення, адже на уряд покладаються організаційні роботи з реалізації функцій і повноважень виконавчої влади [14].

Виконавча влада реалізується державою через уряд, який здійснює верховне політичне керівництво та загальне управління справами суспільства.

Статус Кабінету Міністрів визначений статтею 113 Конституції України, що надає йому повноваження вищого органу у системі органів виконавчої влади, який відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

Взаємодія виконавчої та законодавчої гілок влади займає одне з основних положень в сучасній теорії і практиці. З одного боку, демократія пропонує чіткий розподіл повноважень між законодавчою та виконавчою гілками владами, з іншого — вона не виключає можливості виникнення конфлікту між ними [2].

Література

1. *Абашмадзе В.* Учение о разделении власти и его критика. — Тбилиси, 1972.
2. *Грозицкая Т.* Теория и практика демократии о взаимодействии властей в государстве // Юрид. вестн. — 1997. — № 4. — С. 92–95.
3. *Кант И.* Сочинения: В 4 т. — Т. 4: Метафизика права. — Ч. 2.
4. *Керимов Д. Н.* Нет места только многовластию // Правда. — 1993. — 10 марта.
5. *Кудряченко А.* Конституціоналізація президентури в Україні // Конституційний процес в Україні і політичній партії. — К., 1996.
6. *Лазарев В. В.* Общая теория права и государства. — М., 1997.
7. *Локк Д.* Сочинения: В 3 т. — Т. 3: Два трактата о правлении. — М., 1988.
8. *Мартиненко П.* Розподіл влад — основа президентської республіки // Політика і час. — 1992. — № 9–10. — С. 11–16.
9. *Монтескье Ш. Л.* О духе законов: Избр. произведения. — М., 1955.
10. *Прозорова Н.* Розподіл влад // Демократична Україна. — 1993. — 11 берез.
11. *Солов'євич І.* Сутність державної влади в Україні // Право України. — 1997. — № 11. — С. 15–16.
12. *Столипін П. А.* Доповідь при відкритті другої Державної Думи 2 березня 1907 р.
13. *Фролов І. Т.* Філософський словник. — М., 1987.
14. *Шаповал В.* Виконавча влада: правовий статус і реалії // Уряд. кур'єр. — 1996. — № 238–239, 19 груд.