

Юрій Маслов, д. політ. н.

Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», м. Одеса, Україна

КОНЦЕПЦІЯ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ ТА ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ

Yurii Maslov, ScD in political science

South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynskiy, Odesa, Ukraine

THE CONCEPT OF SEPARATION OF POWERS AND ITS IMPROVEMENT AS A PREREQUISITE TO INCREASE THE EFFICIENCY OF ORGANIZATION OF POWER SYSTEM

Genesis of the concept «separation of powers» as democratic foundation of legal state is examined. It is shown, that the third waves of democratization and appearance of new, young democracies in the countries of Central and Eastern Europe is possible to consider as reanimation of ideological component of separation of powers.

From scientific point of view, the principle of separation of powers is the means for cognition of objective state-law reality. The theory of separation of powers as scientific concept emerged during sharp opposition of ancient feudal regime and new world of bourgeoisie and found practical embodiment in classic constitutions of states of that time. This problem is topical both in theoretical and practical plane, because all modern states without an exception are looking for more active and effective mechanisms of state administration.

Key words: branches of power, separation of powers, ideological doctrine, political culture, legal state, third wave of democracy, state mechanisms of governance, efficiency of governance.

В сучасному світі домінуючим типом держави, заснованої на демократичних засадах, є концепт правової держави, де розподіл влади є обов'язковою умовою організації системи влади на вищому рівні. Особливо чітко значення розподілу влади як ідеологічної доктрини проявилось під час активної фази формування нової політичної культури Західної Європи, коли в державах Старого світу змінювали форму правління, державного устрою і політичний режим. Своєрідною реанімацією ідеологічного компоненту принципу розподілу влади можна вважати третю хвилю демократизації та появу нових, молодих демократій в країнах Центральної та Східної Європи.

З наукової точки зору, принцип розподілу влади є засобом пізнання об'єктивної державно-правової дійсності. Слід мати на увазі, що теорія розподілу влади як наукова концепція виникла під час гострого протистояння старого феодального порядку та нового світу буржуазії.

Сутність третьої складової визначення принципу поділу влади полягає в умовно-функціональному розподілі державної влади на окремі гілки влади. У даному випадку під владою мається на увазі не стільки явище, скільки сукупність державних органів або інститутів, кожний з яких володіє владними повноваженнями. В такому сенсі принцип розподілу влади постає як спосіб раціональної організації державної влади в демократичній державі, за умов якого забезпечується гнучкий взаємоконтроль і взаємодія вищих органів влади держави.

Причому, всі три складові тісно взаємодіють одна з іншою і утворюють у сукупності спільну політико-правову єдність. Саме тому у широкому сенсі під принципом розподілу влади слід розуміти важливий елемент і ознаку правової держави, який доцільно розглядати як науково-обґрунтовані засади організації діяльності державного механізму. В такому розумінні та трактовці принцип розподілу влади знайшов свого втілення в більшості конституцій країн світу та в нових демократіях Центральної та Східної Європи зокрема.

У більш вузькому розумінні принцип розподілу влади розкриває предметні визначення з менш широким рівнем узагальнення, які дозволяють виділити якісні характеристики цього принципу саме в політичній площині в умовах певної країни.

В. С. Абашмадзе підкреслює, що вчення про поділ державної влади так само давнє, як і сама держава і право. Починаючи з античної доби ... вчення про розподіл державної влади розвивається поступово і лише в добу абсолютизму стає панівним»¹. В. С. Абашмадзе слушно вказує на те, що усталене в науці поняття «поділ єдиної державної влади на окремі влади» необхідно розглядати як вчення про поділ державної влади. Подібну думку в кінці XIX ст. висловлював німецький юрист Рем, який вбачав, зокрема, в роботах Аристотеля вчення про поділ влади, концепцію правової держави, конституціоналізму, представницької системи тощо.

Теорія розподілу влади передбачає в якості одного з необхідних моментів розвитку уявлення про поділ праці в сфері державного життя, хоча, звичайно, не зводиться лише до цього подання. Платонівське трактування поділу праці як основного принципу побудови держави є важливим теоретичним моментом, що зробив вплив, зокрема, на формування теорії розподілу влади у Новий час. Однак у самого Платона такої теорії немає. Більше того, з позиції поділу влади в платонівській конструкції розподілу праці між різними станами ідеальної держави заперечується, а не визнається принцип поділу влади. Дана обставина ані скільки не змінюється від того, що правителі по черзі займаються законотворчістю, управляють, або судять².

На думку автора статті, заслуговує наукової уваги трактування політико-правових поглядів Аристотеля стосовно аналізованої теми Р. С. Болдирєвої, яка наголошує на тому, що Аристотель чіткіше й послідовніше Платона розрізняв між собою три елементи будь-якого державного ладу: «перший – законодавчий орган про справи держави, другий – магістратури (а саме – які магістратури мають бути взагалі, які з них головні, який повинен бути спосіб їх заміщення), третій – судові органи»³. Однак, незважаючи на те, що названі три елементи і складають у Аристотеля основу кожної з форм державного устрою та саме відмінність окремих форм державного ладу обумовлена різною організацією кожного з цих елементів, проте ці елементи, на думку автора статті, характеризуються у вченні Аристотеля не як різні влади, не як відносно самостійні прояви єдиної державної влади (тобто, не з позицій розподілу влади), а скоріше як формотворчі елементи.

Як вважає Р. С. Болдирєва, якби Аристотель виходив з ідеї поділу влади, він мав би сказати, що різниця окремих форм державного ладу обумовлена не тільки і не стільки різною організацією кожного з цих елементів, але, насамперед, характером відносин між даними елементами, способом їх взаємозв'язків між собою, формою і мірою їх співучасті в реалізації всієї сукупності владних повноважень держави загалом. Однак цього немає у Аристотеля, тому в даному випадку доцільніше говорити не про три елементи державної влади, а про три елементи державної форми⁴.

З точки зору теорії розподілу влади, вагомими (в плані теоретичних витоків, наступності в історії політичних вчень тощо) є ті положення давньогрецьких мислителів, де мова йде про «політію», «змішану» форми правління, гідність якої бачиться їм в поєднанні відповідних принципів різних форм правління. Причому принципи різних форм правління об'єднуються в рамках однієї форми в якості різних засад владарювання, правильна комбінація і належне співвідношення яких забезпечують, на думку авторів відповідних концепцій, політичну стабільність, справедливий ступінь і розумну форму участі різних соціальних верств у відправленні загальнодержавних функцій⁵.

Гене́за теорії розподілу влади пов'язана з виникненням в Англії в XVII ст. політико-правових теорій Дж. Локка, який надав теорії «поділу влади» характер універсальної доктрини. Саме ним були розвинені її основні положення – про здійснення законодавчої влади виключно через виборний

1 Абашмадзе, В.С. (1972). *Учение о разделении государственной власти и его критика*. Тбилиси: Изд-во «Сабчото Сакартвело», 4-5.

2 Болдырева, Р.С. (1998). *История разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли*. Москва.

3 Болдырева, Р.С. (1998). *История разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли*. Москва, 36.

4 Болдырева, Р.С. (1998). *История разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли*. Москва, 37.

5 Толкач, А.М. (2014). Еволюція теорії розподілу влади в історії світової політико-правової думки. *Форум права*, 2, 432-437.

представницький орган; про неприпустимість представницькому органу займатися виконанням законів; про створення у зв'язку з цим постійно діючого органу виконавчої влади та ін.¹

Дж. Локк вважав, що при республіканському правлінні законодавча влада повинна домінувати над виконавчою. Ключ до правильного розуміння влади, на думку відомого американського політолога К. Фридриха, можна знайти за допомогою договірної теорії Дж. Локка та інтерпретації його ідеї поділу влади у Ш.-Л.Монтеск'є, чії роботи стали новим якісним етапом у становленні теорії поділу влади. До нього не виділяли ще особливої судової влади, хоча відправлення правосуддя у них фактично виокремлювалося. Розвинувши теоретичні основи доктрини поділу влади, Ш.-Л. Монтеск'є висунув ідею про «рівноваги» і взаємні «стримування» влади, а також висловив думку про те, що в органах державної влади повинні бути представлені всі стани суспільства. Не відкидаючи республіку як можливу форму правління за умови поділу влади, Ш.-Л. Монтеск'є віддавав перевагу помірній конституційній монархії з двопалатним парламентом. Розумна держава, за Ш.-Л. Монтеск'є, теоретично повинна ґрунтуватися на принципах поділу влади, взаємного стримування влади від свавілля, розподілу верховної влади між різними соціальними верствами суспільства. Законодавча влада є лише вираженням загальної волі держави, а сновним призначення її є формулювання системи влади у вигляді позитивних законів держави, обов'язкових для всіх громадян. Найкраще, вважав Ш. Монтеск'є, коли законодавча влада належить усьому народу, яку доцільно доркучити зборам представників народу та зборам знаті.

На відміну від судової влади законодавча і виконавча влади, які також мають правовий характер, можуть зловживати владою, допускати свавілля. Тому ці дві влади, на думку Ш.-Л. Монтеск'є, повинні бути не тільки розділені, але і наділені правом припиняти і скасовувати діяльність одна іншої. Взаємовплив законодавчої і виконавчої влади гарантує реальність права, яка в свою чергу відбиває компроміс інтересів і волю різних соціальних верств і сил.

І законодавча, і виконавча влади реалізують спільні справи держави, тоді як судова влада, відповідно до уявлень Ш.-Л. Монтеск'є, «карає злочини і дозволяє зіткнення приватних осіб». Враховуючи специфіку цього роду діяльності, він стверджував, що судова влада у відомому сенсі не є владою, тому в його конституційному проекті судова влада не стримується ніякою іншою владою.

Виконавча ж влада в особі монарха, стримує від сваволі законодавчу владу, володіє правом вето на рішення органів законодавчої влади, встановлює регламент роботи обох палат і володіє правом їх розпуску. Взаємні стримуючі повноваження влади, підкреслює Ш.-Л. Монтеск'є, могли б призвести до їх бездіяльності. Але необхідність діяти змусить їх робити це узгоджено.

Істотний вплив теорія розподілу влади справила на становлення і розвиток Конституції США 1787 р. Один з засновників американської держави Д. М. Медісон писав, що зосередження всієї влади – законодавчої, виконавчої та судової – в одних руках : або одного, або небагатьох, або у всіх за будь-яких обставин, дійсно призводить до появи тиранії. Єдиним засобом проти тиранії може бути тільки поділ влади.

Ідея Ш.-Л. Монтеск'є про розподіл влади отримала втілення в Конституції Франції 1791 р., де вказувалося, що «суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділ влади, не має конституції»². Проте Ж.-Ж. Руссо критикував ряд положень Ш.-Л. Монтеск'є і саму формулу «розподілу влад». Теоретичну позицію Ж.-Ж. Руссо з цієї проблеми характеризують два принципових положення: різні прояви верховної влади впливають з єдиного суверенітету держави; поділ влади є не що інше як поділ функцій держави, внаслідок чого стає правомірним ділити владу не тільки на законодавчу, виконавчу, відправлення правосуддя, а й на право оподатковувати, вести війну, здійснювати зовнішні відносини тощо. Показово, що розуміння концепції «поділу влади» як поділ функцій з управління державою («поділ управлінської праці»), згодом одержить визнання в марксистсько-ленінській теорії.

Критикуючи механістичність теорії Ш.-Л. Монтеск'є, Й. Гегель вважав, що її принципи встановлюють самостійність законодавчої, виконавчої та судової влади, приводячи до взаємної ворожнечі між ними, підкоренню одних влад іншими, створюючи разом з тим і насамперед за допомогою такого підпорядкування єдність, який би характер остання не носила. Гегелівське тлумачення поділу влади характеризується розумінням політичної держави як єдиного цілого, де влади являють собою лише різні моменти цього цілого.

¹ Локк, Дж., Нарский, И.С. (ред.) (2012). Сочинения: в 3 т. Т. 3. Москва: Мысль, 342-345.

² Цит. за: Болдырева, Р.С. (1998). *История разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли*. Москва, 68.

Наприкінці XIX – початку XX ст. проблема розподілу влади набула особливої актуальності у зв'язку з тенденцією до посилення державної влади. Відомий французький юрист Л. Дюгі виступив з розгорнутою критикою теорії поділу влади, вважаючи, що вона суперечить більш загальним принципам – національному і державному суверенітету. Запропоновані ним концепції спрямовані на подолання розриву суспільства і держави на підставі реалізації ідей компаративізму, солідаризму і націоналізму. Народна воля, за твердженням Л. Дюгі, не може бути представлена різними органами влади, оскільки такий поділ веде до її обмеження. «Суверенітет є, по суті, персоніфікована воля нації; як і всяка інша особистість і втілена в ній воля, вона неподільна. Ця концепція суверенітету, одного в трьох влад, є метафізична концепція, аналогічна християнському таїнству Трійці, яка надихала часом химери Конституційної асамблеї 1789 р., але яка неприйнятна для створення реального публічного права»¹.

Оскільки існування різних представницьких органів влади можливо тільки як їх тісна взаємодія в межах єдиної державної волі, на думку Л. Дюгі, очевидним є висновок: «... те, що називається поділом влади, є на ділі різноманітністю участі різних органів у загальній діяльності держави»². Слід зазначити, що концепція Л. Дюгі, згідно з якою характер і ступінь функціональної диференціації влади не мають суттєвого значення і визначаються чисто утилітарними міркуваннями, відіграла велику роль у критиці парламентської демократії і була використана прихильниками тоталітарної держави.

Близька до позиції Л. Дюгі й критика поділу влади В. Вільсоном, який, дотримуючись функціональної інтерпретації проблеми, стояв на точці зору неефективності диференціації влади у зв'язку із зростанням завдань виконавчої влади (президента) і необхідністю більш оперативно приймати рішення в сучасній державі, що вимагає концентрації в уряді влади і відповідальності.

Погляди Л. Дюгі і його прихильників знайшли відгук в роботах сучасних авторів. Так, наприклад, Дж. Бурдо визначає теорію розподілу влади міфом і вважає доцільним інтерпретувати її як поділ праці, сфер діяльності держави.

Така точка зору була піддана критиці в роботах ряду авторів, які продовжують орієнтуватися на теорію поділу влади в класичній її формі, хоча і з введенням обумовлених сучасною епохою новацій. Так, А. Есмен вважає необхідним для будь-якої вільної держави слідувати принципам поділу влади, хоча реалізація цього принципу пов'язана з великими складнощами. Він схильний розуміти поділ влади не стільки як результат, скільки як постійний процес їх взаємодії, внаслідок чого в кожен момент досягається певний рівень стабільності. Досягнення цього рівня можливо лише при певній координації дій трьох влад, що на практиці веде до неминучого переважання однієї з них – законодавчої. Саме вона покликана виконувати регулюючі функції по відношенню до двох інших влад. В законодавчій владі зосереджені основні механізми такого регулювання: прийняття шляхом голосування рішень щодо законодавчих питань, затвердження бюджету, що є основою функціонування всієї державної машини, можливість обмежень в законодавчому порядку всіх інших влад та їх функцій³. Таким чином, в інтерпретації А. Есмена статистична модель поділу влади замінена на динамічну, рівновага влади – нестійким компромісом між ними. Результат – посилення законодавчої влади.

Представляє також інтерес концепція поділу влади в конституційній державі М. Оріу. Констатуючи важливість для будь-якого представницького правління самого принципу розподілу влади – законодавчої (в особі двопалатного парламенту) і виконавчої (в особі глави держави і кабінету міністрів), М. Оріу підкреслює, що гармонійна співпраця цих влади служить запорукою єдності держави як юридичної особи⁴. На практиці, на його думку, співвідношення законодавчої та виконавчої влади далеко від ідеальної рівноваги. Існує стійка тенденція до придушення законодавчою владою виконавчої, парламенту – потужним бюрократичним апаратом сучасної держави. При цьому з розвитком централізованого управління і зростанням значущості адміністративного компонента державної влади парламенту все важче утримувати верховенство

¹ Цит. за: Болдырева, Р.С. (1998). *История разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли*. Москва, 67.

² Цит. за: Болдырева, Р.С. (1998). *История разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли*. Москва, 68.

³ Esmein, A. (1980). *Elements de Droit Constitutionnel Francais et Cjmpare*. Paris, 392-475.

⁴ Толкач, А.М. (2014). Еволюція теорії розподілу влади в історії світової політико-правової думки. *Форум права*, 2, 432-437.

законодавчої влади, а втручання бюрократичних структур в законодавчий процес виявляється все більш активним.

У своєму розумінні держави італійський конституціоналіст В. Орландо виходив з того, що вона є юридичною особою і може розглядатися як суб'єкт права, що передбачає можливість осмислення ролі держави в соціологічних термінах: серцевину становить соціальне відношення, що визначає інтеграцію різноманітних проявів соціального життя, колективного та індивідуального, з притаманними їм тенденціями у вищу потужну єдність – особливий соціальний орган, функція якого є управління. В. Орландо дає характеристику історичного розвитку держави, її функцій і соціальних інститутів. Цим же і визначається його підхід до інтерпретації поділу влади. В. Орландо зазначає, що держава з самого початку свого існування диференціює свої різноманітні функції і відповідно органи влади.

На рубежі XIX-XX ст. критика теорії поділу влади була найбільш повно представлена в працях В. Вільсона (США), який писав про неефективність цього принципу в умовах бюрократизації управління, про необхідність в екстремальній обстановці оперативно приймати управлінські рішення урядом (президентом). К. Лівенштейн взагалі сформулював принципову відмову від доктрини поділу влади, аргументуючи цю відмову статичністю концепцій, її невідповідністю динамізму епохи радикальних соціально-політичних перетворень. Принцип поділу влади, на думку Лівенштейна, завжди був скоріше «політичною ідеологією, ніж моделлю дійсної політичної організації»¹.

Показово, що принцип поділу влади все частіше розглядається сучасними західними політологами як безпосередній компонент демократії. К. Дойч визначаючи демократію як правління більшості при дотриманні прав меншості, додає до цього визначення і плюралізм, під яким розуміє наявність поділу влади, стримувань і противаг, федералізм. Головне в демократичній системі К. Дойч бачить у досягненні компромісу: в демократичній системі «важливо примирити цю закладену тенденцію з необхідним двостороннім циркуляційним процесом демократії»².

На думку багатьох західних фахівців існує не загальна теорія, а лише принцип поділу влади. Поділ влади, що розглядається як принцип, по-перше, являє собою процес, а не щось незмінне та стале; по-друге, цей принцип пов'язаний з постійним «перерозподілом і зі зміною балансу влади між її різними сферами»³.

Оскільки гілки влади тісно пов'язані між собою і прагнуть в конституційному плані контролювати одна друга, на думку Е. Грессмана, важко припускати, що абсолютно необхідний для ефективного і вільного управління державою рівень поділу влади може бути коли-небудь знайдений і належним чином протягом тривалого часу збережений. У силу цього твердження про те, що, наприклад у США законодавчі функції можуть виконуватися тільки конгресом на двопалатній основі, функції виконавчої влади виключно президентом або різними органами, що знаходяться під його контролем, а судові тільки суддями і судами, є в «інтелектуальному відношенні нечесним та історично невірним»⁴.

На думку Б. Зігана, у своєму практичному втіленні принцип розподілу влади спрямований на те, щоб вирішити внутрішню суперечливу проблему, пов'язану із створенням державно-правової системи, яка, з одного боку, «була б достатньо владною, щоб повністю виконувати своє призначення, а з іншого – не такою всесильною, щоб придушувати суспільство й окремих людей. Відомо, що необмежена влада незалежно від того, в руках якого органу вона зосереджується – короля чи парламенту, завжди містить у собі ризик бути поступово трансформованою в необмежену тиранію»⁵.

У західній науковій літературі нерідкі висловлювання, які зводяться до того, що поділ влади – це не загальна теорія, а лише концепція відділення один від одного здійснюють спільно державну

¹ Цит. за: Болдырева, Р.С. (1998). *История разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли*. Москва, 156.

² Deutsch, K. (1974). *Politics and governments: how people decide their fate*. 2 ed. Boston, 20-21, 223.

³ Nehdel, S. (1974). Separation of Powers Revisited in Light of «Watergate». *The Western Political Quarterly*, 4, 345-365.

⁴ Див.: Gressman, E. (1989). Separation of Powers: The Third Circuit Dimension. *Seton Hall Law Review*, 3, 472-498.

⁵ Siegan, B. (1989). Separation of Powers and other Divisions of Authority under the Constitution. *Suffolk University Law Review*, 1, 17).

владу різних інститутів. Наявність так званої «чистої» (іноді її називають «екстремістської») теорії поділу влади не тільки не підтверджується практикою, а й сам «формалістичний» підхід до поділу влади вважається «згубним», з точки зору об'єктивного дослідження діяльності державного механізму та вирішення проблем оптимального впливу різних влад.

На нашу думку, виділення на сучасному етапі історичного процесу лише тих основних державних структур, про які говорив Ш.-Л. Монтеस्क'є, невірно, тому що число функцій держави зростає в міру розвитку суспільних відносин. Як наслідок, виникає необхідність у вузько орієнтованій спеціалізації органів держави. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що розподіл влади за схемою, запропонованою Ш.-Л. Монтеस्क'є, є лише окремий випадок більш загальної форми співвідношення різних державних структур при здійсненні ними єдиної державної влади – спільного володарювання. І ця проблема уявляється актуальною як у теоретичній, так і практичній площині, через те, що всі без винятку сучасні держави знаходяться в пошуках більш дієвих та ефективних механізмів державного управління.

References

1. Abashmadze, V. S. (1972). *Uchenie o razdelenii gosudarstvennoj vlasti i ego kritika*. Tbilisi: Izd-vo «Sabchoto Sakartvelo».
2. Boldyreva, R. S. (1998). *Istorija razdelenija vlastej v istorii mirovoj politiko-pravovoj mysli*. Moskva.
3. Tolkach, A. M. (2014). Evoljucija teorii rozpodilu vladi v istorii svitovoi politiko-pravovoi dumki. *Forum prava*, 2, 432-437.
4. Lokk, Dzh., Narskij, I. S. (red.) (2012). *Sochinenija: v 3 t. T. 3*. Moskva: Mysl'. Esmein, A. (1980). *Elementns de Droit Constitutionnel Francais et Cjmpare*. Paris.
5. Deutsch, K. (1974). *Politics and governments: how people decide their fate. 2 ed.* Boston.
6. Nehdel, S. (1974). Separation of Powers Revisited in Liqht of «Watergate». *The Western Politicfl Quarterly*, 4, 345-365.
7. Gressman, E. (1989). Separation of Powers: The Third Cirsuit Dimention. *Seton Hall law Review*, 3, 472–498.
8. Sieqan, B. (1989). Separation of Powers and other Divisions of Authority under the Constitution. *Suffolk University Law Review*, 1, 17.