

**P. В. ІГОНІН**

**Руслан Владиславович Ігонін**, докторант Національного університету Державної податкової служби України

## **ПРОБЛЕМА ВІДНОСНОСТІ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОNUВАННЯ СИСТЕМИ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

Постановка проблеми полягає в: аналізі проблем, що стосуються сучасних підходів до розуміння, інтерпретації та імплементації принципу поділу державної влади, та у зв'язку з цим, визначення можливих напрямків удосконалення адміністративно – правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: Серед вчених, які досліджували проблему поділу державної влади можна назвати наступні прізвища: В. Авер’янов, К. Бабенко В. Бабкін, М. Баймуратов, Ю. Битяк, С. Ківалов, А. Коваленко, М. Козюбра, В. Копейчиков, О. Копиленко, Л. Кормич, Л. Кривенко, О. Крупчан, П. Євграфов, В. Медведчук, Г. Мурашин, В. Опришко, І. Пахомов, В. Погорілко, П. Рабінович, А. Селіванов, О. Скакун, В. Скомороха, О. Скрипнюк, В. Тацій, В. Тихий, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Шаповал, С. Шевчук, Ю. Шемщученко тощо.

Метою статті є:

- дослідження сучасних підходів розуміння, інтерпретації та імплементації принципу поділу державної влади;
- уточнення місця судової влади у рамках сучасної парадигми розуміння концепції поділу влад;
- на основі аналізу сучасних підходів до розуміння, інтерпретації та імплементації принципу поділу державної влади обґрунтування можливих напрямків удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції.

Н. А. Жук вказувала, на те, що: «В історії політичної думки кількість гілок влади, які пропонувалося встановити, коливалася від двох до семи. В їх числі, окрім традиційних, називалися арбітражна, установча, контрольна, федеральна, виборча, зовнішньополітична, військова тощо<sup>1</sup>.»

При чому, існування «нестандартних» гілок влади не обмежувалося лише простором наукових диспутів, а стало юридично визнаним фактом у конституціях деяких зарубіжних країн<sup>2</sup>.

Наведені факти, ні в якому разі, не применшують значення доктрини поділу влад, вони, лише, допомагають зрозуміти всю складність та різноманітність форм, в яких вона може застосовуватися в реальному житті.

Для того, щоб ще повніше проілюструвати відносність розмежування гілок влади за функціональною ознакою, варто звернути увагу на те, що, якщо, на сьогодні деякі з вчених-правознавців намагаються обґрунтувати доцільність правового визнання «нових» («нестандартних») гілок влади, поряд з існуванням класичної тріади влад, то, у XVIII-XIX ст., після того як Ш. Л. Монтеск’є запропонував поділити державну владу на законодавчу, виконавчу і судову, у правничих і політичних колах точилися гострі дискусії щодо визнання судової влади як незалежної та рівної гілки влади. Так, частина французьких правознавців взагалі заперечувала існування окремої судової влади. У своїй фундаментальній праці «Основні початки державного права» професор А. Єсмен, писав: «Монтеск’є розглядав відправлення правосуддя як особливий прояв народного суверенітету, відмінний від законодавчої і виконавчої діяльності, який складав третю владу, незалежну від двох інших. Проте, дане положення сильно критикується. Існує протилежна думка, яка часто проголошувалася з французької трибуни та нараховує багато прибічників серед сучасних французьких юристів. Вона розглядає судову владу як таку, що входить до складу виконавчої влади і представляє собою звичайну частину останньої. Міркування, на якому ґрунтуються ця думка, вочевидь, є дуже логічним. У житті закону, як нам кажуть, можна побачити два моменти, дві різних фази: прийняття закону і його виконання... Як наслідок цього, можна припустити існування тільки двох відмінних одна від одної влад: законодавчої і виконавчої. Спірні ситуації і суперечки, які виникають з приводу застосування закону – тільки випадкові обставини, які супроводжують приведення його в дію; з огляду на це, вони входять у сферу виконавчої влади<sup>3</sup>». При цьому серед відомих правників та державних діячів того часу, які підтримували подібну аргументацію, можна згадати імена Мірабо, Мунье, Дюпора, Морі Гара.

Від себе додамо, що подібна аргументація все ще не вичерпала себе і може вдало використовуватися проти визнання деяких «нестандартних» гілок влади, наприклад контрольної. Так як, поряд із судовою діяльністю, контрольна є похідною від виконавчої та перебуває з нею в тісному взаємозв’язку, то вона згідно наведеної професором Єсменом аргументації противників судової влади як незалежної гілки влади, також може розглядатися «як обставина, яка виникає з приводу застосування закону і супроводжує приведення його в дію, а отже, з огляду на це, вона входить у сферу виконавчої влади<sup>4</sup>».

Не оспорюючи певну послідовність та логічність умовиводів противників поділу влад більше, ніж на дві гілки, автор не розділяє даний підхід, щодо поділу влад, а згадує про нього з однією метою – показати всю неоднозначність розуміння концепції поділу влад.

Він вважає, що проблема різних підходів до поділу влади за функціональною ознакою зумовлена не стільки логікою аргументів, скільки різним масштабом дослідження феномену державної влади.

Якщо державну владу аналізувати у найбільш загальному плані, то поділ на законодавчу і виконавчу владу видається справедливим. Згідно такого підходу, один орган приймає закони, всі інші їх виконують. Більше того, ті функції органів державної влади, які у меншому масштабі уявляються відмінними, у будь-якому випадку (за винятком органу законодавчої влади і, можливо, органу конституційної юрисдикції) прямо пов’язані з виконанням законів.

Однак, якщо державну владу розглядати у зменшенному масштабі, то стає цілком очевидно, що поряд з виконанням закону можна виокремити й інші функції державної влади. Ці функції позиціонуються за напрямком (виконавча влада, судова влада, контрольна (контрольно-наглядова) влада тощо) та за рівнем (федеральна влада, регіональна (місцева) тощо).

У свою чергу, масштаб дослідження державної влади для моделювання і реалізації оптимального поділу влад, включно з механізмом співвідношення та взаємодії гілок влад у кожній конкретній ситуації, має визначатися єдиним критерієм – зasadницею метою концепції поділу влад – протидією узурпації державної влади. З огляду на це, потрібно уникати зайвого доктринального дотримання, абсолютизації чи ідеалізації доктрини поділу влад.

Будь-яка правова доктрина завжди повинна служити практичним цілям, а це означає – вона має бути еластичною і пристосовуватися до змінних потреб та запитів суспільства, з врахуванням його духовних, культурних та ментальних особливостей.

Саме такого підходу до розуміння концепції поділу влад притримувалися більшість провідних політиків і правників ХХ ст. Зокрема М. Рейнер зазначав, що концепція поділу влад: «не має тлумачитися спрощено, у якості простого арифметичного ділення згідно з принципом абстрактної рівності»<sup>5</sup>. Вочевидь, у даному випадку, малось на увазі те, що форми реалізації принципу поділу влад повинні визначатися потребами життя, а не юридичною доктриною. Принцип поділу влад має бути гнучким у правореалізаційному процесі і виконувати скоріше функцію правового орієнтиру, ніж правової догми, а це означає, що гілки влади можуть співвідноситися між собою в найрізноманітніших комбінаціях, з можливим поєднанням певних елементів їм не властивих згідно трактування класичної концепції поділу влад Ш. Л. Монтеук’є.

Як влучно писав М. В. Цвік: «Глобальна модель розподілу влади відсутня. Застосовуються, залежно від конкретно-історичних умов, різні її варіанти або їх поєднання»<sup>6</sup>.

На основі набутого досвіду організації державного життя та наявності багатого фактичного матеріалу з практики державотворення, який підтверджує неможливість та алогічність абсолютноного поділу влади і небезпеку його втілення у чистому вигляді в державно-правове життя без поправок на особливі умови існування тієї чи іншої держави<sup>7</sup>, вчені ХХ ст. піддали подальшій ревізії основи концепції поділу влади, а деякі з них почали говорити навіть про кризу класичної теорії поділу влад<sup>8</sup>.

Так А. Салмін<sup>9</sup> звертав увагу на той факт, що на сьогодні у багатьох демократичних державах законодавча, виконавча і подекуди судова влада контролюються однією політичною партією, а це очевидне відхилення від траєкторії буквального застосування концепції поділу влад Ш. Л. Монтеук’є. Так як останній, в рамках своєї концепції, не передбачав контроль однієї політичної інституції за всіма гілками влади. Більше того, контроль однієї політичної партії над всіма гілками влади чи над більшістю гілок влади значною мірою нівелює значення самої концепції поділу влад Ш. Л. Монтеук’є.

Відомий французький конституціоналіст М. Оріу наголошував на недоліках концепції Монтеук’є, пов’язаних з категоричним відокремленням (розмежуванням) компетенції різних гілок влади за принципом – законодавча влада приймає закони, виконавча влада їх виконує, а суд відправляє правосуддя<sup>10</sup>. У той же час, він писав про необхідність, за сьогоднішніх реалій, більш гнучкого (еластичного) підходу до питання співвідношення різних гілок влад<sup>11</sup>, включно з можливістю їх взаємопроникнення в компетенцію одної у випадках масштабах. До речі, позиція М. Оріу органічно погоджується з положеннями чинної Конституції Франції. Так, ст. 38 розділу V Конституції Франції встановлює право уряду звертатися до парламенту з пропозицією надати йому право приймати ордонанси з питань прямо віднесені Конституцією до компетенції законодавчої гілки влади<sup>12</sup>.

У свою чергу Д. Зеркін<sup>13</sup> відмічав, що концепція Ш. Л. Монтеук’є залишила остроронь можливість існування інших (президентська, контрольно-наглядова тощо) гілок влад поряд із класичною тріадою законодавчої, виконавчої і судової.

Також вона не враховувала багаторівневий (вертикальний) розподіл влад, що включав в себе органи місцевого самоврядування. Окрім цього концепція Ш. Л. Монтеук’є не давала відповіді на питання, яким чином мають бути розподілені повноваження в межах окремої гілки влади.

Деякі вчені<sup>14</sup> взагалі заперечували доцільність класичного поділу влади за функціональною ознакою і виокремлювали тільки дві відмінні за своєю природою влади – політичну (що включала в себе законодавчу, президентську, виконавчу) і судову.

Також останнім часом, загальної популярності набули політичні теорії дисперсії (дифузії) влади<sup>15</sup>, відповідно до яких засобом протидії узурпації влад є поділ («розпорощення», дифузія, дисперсія) влади між

незалежними державними органами без їх обов'язково жорсткого закріплення за тією чи іншою гілкою влади (так звані органи з взаємопроникаючою компетенцією). Квінтесенція зазначених політичних теорій відображається в наступній політико-правовій формулі організації державного життя – чим більше незалежних один від одного органів державної влади тим менше шансів до концентрації влади в одному центрі.

Оригінальність концепції дисперсії влади полягає в тому, що вона змістила акценти від поділу влади за функціональною ознакою на окремі гілки до створення поліцентричної системи влади (безвідносно до поділу влади на гілки). Сучасні теорії дисперсії влади не тільки не заперечують проти можливого злиття влад, але навіть частково його заохочують у разі необхідності забезпечення справжньої незалежності органів державної влади. На думку прибічників зазначених положень, загроза узурпації влади не зникає при функціональному розмежуванні влад на гілки. По-перше, у багатьох демократичних країнах існує можливість формування різних гілок влади однією політичною силою (політичною партією). По-друге, система стримувань та противаг не завжди працює достатньо ефективно, оскільки ще ніхто не зміг придумати такого поєднання правових засобів системи стримувань і противаг, які б були дієвими на всі випадки життя. Більше того, певні складнощі у цьому відношенні виникають навіть при спробах знайти вивірене співвідношення правових засобів системи стримувань та противаг для якомога повнішого збалансування гілок влади у певний конкретний час. Так, в Україні з моменту проголошення незалежності і по сьогоднішній день все ще не віднайдено ефективних засобів збалансування гілок влади. Тому, за таких умов і при наявності надмірно великих повноважень, віднесені до компетенції окремих гілок влади, не виключена ситуація, за якої буде порушене коректне співвідношення гілок влади і одна з них займе домінантне положення. Щоб запобігти такому сценарію політико-правового розвитку держави, прибічники теорії дисперсії влади пропонують розпорощити владу між максимально великою кількістю незалежних державних органів. При цьому «розпорощення» державної влади має відбуватися таким чином, щоб не порушити гармонійність та ефективність здійснення самої державної влади. Поряд із зазначеними міркуваннями, у рамках даної теорії, неодноразово висловлювалися думки про доцільність розпорощення державної влади, окрім державних органів, ще й поміж різноманітними суспільними інституціями, що б стало додатковою гарантією унеможливлення переродження державної влади у тиранічну. Ми можемо стверджувати, що в Україні дані положення знайшли свою часткову реалізацію на прикладі організації діяльності органів місцевого самоврядування.

Важливо пам'ятати, що теорії дисперсії державної влади не є продуктом голослівних теоретичних побудов, а були «почерпнуті» з державно – правової практики таких західноєвропейських держав з розвинутими інститутами демократії, якими є Великобританія<sup>16</sup> і Нідерланди<sup>17</sup>.

Проте, не варто сприймати теорії дисперсії влади як новий витвір руху політико-правової матерії. Фактично в них були відтворені погляди античних авторів (Полібія (205-128 рр. до н.е.), Цицерона Марка Туллія (106-43 рр. до н.е.) тощо). Таким чином, ці теорії ґрунтуються на історичному досвіді, спадковості політико-правової думки та на вдалих прикладах організації державного життя ряду визнаних демократичних європейських країн з давніми традиціями демократії. Okрім цього, навіть країни, які сповідують принцип функціонального поділу влади, досить часто недотримуються його на практиці. В країнах даного типу, як правило, завжди існують органи, що складно віднести до тієї чи іншої гілки влади. До речі, в Україні такими державними органами є Президент, Рахункова палата України, Національний банк, Уповноважений Верховної ради з прав людини, Прокуратура тощо. Це є свідченням того, що поряд з юридичним визнанням функціонального розмежування гілок влади в Україні, в ній де-факто існує змішана система принципів поділу влад. З одного боку, влада поділена за функціональною ознакою, з іншого, є розпорощеною між незалежними органами державної влади, які складно віднести до тієї чи іншої гілки влади. Додатковим підтвердженням цієї обставини є факт наявності певних повноважень, не властивих певному органу у відношенні до природи тієї гілки влади до якої він належить. Зокрема, такими прикладами є право делегованої законотворчості (делегування Кабінету Міністрів України в 1992 повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання) чи квазісудові повноваження органів виконавчої влади тощо. Безумовно, що цей перелік можна продовжувати і продовжувати. Однак, навіть наведених позицій, на думку автора, цілком достатньо, щоб зрозуміти практичну цінність і значущість, а головне – актуальність теорії дисперсії влади для правового досвіду України. Додатковою перевагою теорії дисперсії влади над теорією функціонального поділу влад є її еластичність і відсутність надмірного догматизму. Реалізація положень цієї теорії щодо державного управління дозволяє працювати у форматі доцільності та ефективності й найбільш оптимально пристосовувати державний апарат до змінних потреб суспільного життя. На нашу думку, в силу зазначененої гнучкості теорії дисперсії влади, її найповніше повне втілення в державно-правові реалії України стане гарантією збереження і розбудови демократії і забезпечення дійсної незалежності органів державної влади.

Автор вважає, що видима суперечність чи навіть конфронтація сучасних підходів до питання поділу влад з підходом, запропонованим Ш. Л. Монтеск'є, усувається, якщо звернути увагу на мету, з якою обґрунтовувалася необхідність введення принципу поділу влад до конституційного процесу. Основною метою поділу влад є запобігання концентрації державної влади. Тому, та форма і те співвідношення між гілками влади можуть бути визнані кращими, які за даних конкретних історичних умов забезпечують найбільш повну реалізацію зазначененої мети.

У свою чергу, дослідження поділу і співвідношення влад має надзвичайно велике значення для дослідження адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції та для організації судової системи в цілому.

Компетенція судової влади прямо залежить від розуміння і сприйняття її місця і функцій у системі владних координат. І основне питання в данному контексті полягає в тому, чи можуть бути віднесені до складу судової системи органи виконавчої влади, які здійснюють організаційно-правове забезпечення функціонування судових органів та забезпечують авторитет правосуддя. На нашу думку з точки зору проаналізованих підходів до розуміння розподілу влад не може існувати жодних безапеляційних та категоричних заперечень щодо постановки даного питання як у теоретичному, так і в практичному вимірі. До того ж осмислення даної проблеми чітко узгоджується з загальною логікою створення дійсно незалежної судової системи. Навряд чи можна вважати незалежними суди, де організаційне, фінансове, матеріально-технічне, охоронне забезпечення здійснюється органами виконавчої влади, які знаходяться поза судовою системою.

Апріорне розуміння судової влади як такої, що тільки відправляє правосуддя, шкодить основам забезпечення належного функціонування як судової системи в цілому, так і системи судів загальної юрисдикції зокрема, так як ставить судові органи в залежність від органів виконавчої влади. На нашу думку, єдиним можливим виходом з цієї ситуації є «переформатування» структури системи судів та включення до її складу органів виконавчої влади, які на сьогодні тісно пов’язані з діяльністю судових органів. У даному ракурсі саме сучасне розуміння концепцій поділу, дисперсії влад створює необхідні передумови та надає теоретичні та методологічні орієнтири для реалізації цього надзвичайно складного завдання.

<sup>1</sup> Жук Н. А. Стимування і противаги в системі поділу влад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.01. / Жук Наталія Анатоліївна. – Х., 2006. – С. 26.

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2002. – С. 246-247.

<sup>3</sup> Єсмен А. Основные начала государственного права / А. Єсмен – М.: Изд-во К. Т. Солдатенкова, 1899. – С. 314.

<sup>4</sup> Єсмен А. Вказані праця. – С. 314.

<sup>5</sup> Рейнер М. А. Государство / М. А. Рейнер. – М.: Изд-во САОН, 1918. – Ч. 1. – С. 180.

<sup>6</sup> Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу владей (деякі загально-теоретичні аспекти) / М. В. Цвік // Вісник Академії правових наук України. – 1993. – № 1. – С. 62.

<sup>7</sup> Тихомиров Ю. Власть в обществе: единство и разделение / Ю. Тихомиров // Советское государство право. – 1990. – № 2. – С. 37.

<sup>8</sup> Левин И. Д. Современная буржуазная наука государственного права. Критика основных направлений / Иосиф Давидович Левин. – М.: Издательство АН СССР, 1960. – С. 326.

<sup>9</sup> Салмин А. М. Современная демократия / Алексей Михайлович Салмин – М.: Изд-во «Ad Marginem», 1997. – С. 325.

<sup>10</sup> Стародубский Б. А. Буржуазная демократия: миф и действительность / Борис Абрамович Стародубский – М., «Юридическая литература», 1977. – С. 57.

<sup>11</sup> Ориу М. Основы публичного права. Пер. с франц. / Под ред. Е. Пашуканиса и Н. Челяпова; Предисловие Е. Пашуканиса / М. Ориу – М.: Издательство Коммунистической академии, 1929. – С. 644.

<sup>12</sup> Конституции государств Европы в 3-х т. / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 419.

<sup>13</sup> Зеркин Д. П. Основы политологии / Дмитрий Петрович Зеркин – Ростов н/Д: «Феникс», 1999. – С. 234.

<sup>14</sup> Шаповал В. Основний Закон України у світовому конституційному вимірі / В. Шаповал // Право України. – 2002. – № 6. – С. 14.

<sup>15</sup> Левин И. Д. Вказані праця. – С. 340-346.

<sup>16</sup> Романов А. К. Правовая система Англии / Александр Константинович Романов. – М.: Дело, 2002. – С. 247.

<sup>17</sup> Правовая система Нидерландов / Отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. – М.: Зерцало, 1998. – С. 49.

## Резюме

У даній статті розглядаються сучасні підходи до розуміння, інтерпретації та імплементації принципу поділу державної влади. У зазначеному контексті аналізуються можливі варіанти удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції.

**Ключові слова:** поділ влад, концепція дифузії влади, суди загальної юрисдикції, адміністративно-правове забезпечення.

## Резюме

В данной статье рассматриваются современные подходы к пониманию, интерпретации и имплементации принципа разделения государственной власти. В указанном контексте анализируются возможные варианты совершенствования административно-правового обеспечения функционирования системы судов общей юрисдикции.

**Ключевые слова:** разделение властей, концепция дифузии власти, суды общей юрисдикции, административно-правовое обеспечение.

## Summary

This article discusses current approaches to understanding, interpretation and implementation of the principle of separation of state power. In that context, author analyzes the possible directions for improving the administrative and legal guarantee of functioning the general courts.

**Key words:** separation of powers, the conception of diffusion of power, general courts, administrative and legal guarantee.

Отримано 8.04.2010