

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



### Михайло Теплюк

доктор юридичних наук,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України,  
заступник Керівника Апарату Верховної Ради України –  
керівник Головного юридичного управління  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6340-1352>  
tepljuk@rada.gov.ua

### Олексій Ющик

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
головний науковий співробітник  
відділу конституційного права і місцевого самоврядування  
Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5512-3612>  
al-jus@i.ua



УДК 342.5

## ПРОБЛЕМА ВЗАЄМОДІЇ ПРИНЦИПІВ ЄДНОСТІ ТА ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Принцип поділу влади сучасна юридична наука розглядає як один з основних складових елементів конституціоналізму, закріплений в основних законах більшості сучасних держав. При цьому деякі дослідники констатують недовість принципу поділу державної влади на практиці, диктат певних політичних груп впливу, внаслідок чого, на їхню думку, замість конституційного ладу настає безвладдя. Таке твердження видається досить спірним, зважаючи на те, що в описаному випадку ігнорування державними посадовцями принципу поділу влади слід вести мову не про нормативний характер цього принципу та його реальне втілення, а лише про декларативну вказівку на нього у тексті Конституції України. Спірним також вбачається твердження щодо необхідності збалансування гілок влади (по суті, урівноваження впливу однієї частини влади на іншу) так званою “системою стримувань і противаг” як одним із головних правових засобів забезпечення поділу влади, оскільки поділ державної влади на три або більше частин не є можливим без її початкової єдності.

Метою статті є поглиблення розуміння традиційного підходу до доктрини поділу державної влади, а також особливостей формування конституційного ладу сучасної України в контексті з’ясування можливостей для його вдосконалення. У процесі роз-

будови української держави виникають протиріччя, зняття яких потребує наявності інтегруючих елементів конституційного ладу – права загальнонародної власності та народного волевиявлення у різних формах безпосередньої демократії. В основі єдності влади має бути формування та здійснення єдиної державної політики, що забезпечується відповідним устроєм публічної влади. Натомість брак єдиного підходу у провадженні державної політики обумовлюється, зокрема, недосконалою моделлю організації публічної влади, неоптимальним поділом владних повноважень і відсутністю належної взаємодії структур державного механізму на вищих ступенях влади й на місцевому рівні з місцевим самоврядуванням.

Принцип поділу влади слід розглядати як організаційне начало здійснення єдиної державної влади в контексті спеціалізації функцій державного управління, і саме така концепція має бути покладена в основу здійснення державно-правових реформ в Україні.

Ключові слова: державна влада; конституційний лад; принципи державної влади; поділ державної влади; єдність державної влади.

Метою дослідження є поглиблення розуміння традиційного підходу до доктрини поділу державної влади, а також особливостей формування конституційного ладу сучасної України в контексті з'ясування можливостей для його вдосконалення.

Державна влада здавна привертала увагу дослідників в її різних аспектах. Однією з важливих проблем функціонування держави для сучасної юридичної науки залишається проблема реалізації у державотворенні *принципу поділу влади*, про який ідеться, зокрема, у ст. 6 Конституції України<sup>1</sup>.

Проблематики поділу влади торкаються автори численних публікацій, по ній захищено не один десяток дисертаційних праць; а проте достатнього уявлення про реалізацію в державотворенні принципу поділу влади досі не сформовано.

Значною мірою вказана обставина обумовлена тим, що у державотворчій практиці визначальними є *політичні* інтереси, а вони найчастіше найбільш суттєво впливають на дію тих або інших *принципів*, як ідеальної основи певних явищ або процесів, основи деякої сукупності фактів або знань, як вихідного пункту пояснення або керівництва до дій<sup>2</sup>.

Зокрема, принцип поділу влади розглядається як один з основних принципів *конституціоналізму* (курсив наш. – М. Т., О. Ю.), який ґрунтується на політико-правовій доктрині поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову та інші види влади. Кожна з цих влад здійснюється незалежними один від одного відповідними державними органами, а кожний із цих органів діє у межах наданих йому конституцією та законами держави повноважень. Принцип поділу влад уперше було втілено

<sup>1</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 01.11.2023).

<sup>2</sup> А Грицанов (сост и ред), *Новейший философский словарь* (ВМ Скакун 1998) 544.

в Конституції США 1787 р., в якій законодавча, виконавча та судова гілки влади були відокремлені одна від одної і при цьому наділені можливостями взаємного контролю через стримування і протизваги. Цей принцип сприйняли більшість конституцій сучасних держав<sup>3</sup>.

А, наприклад, конституційно-правовий принцип пріоритету і прямої дії міжнародного права, згідно з яким ‘принципи і норми міжнародного права (курсив наш. – М. Т., О. Ю.) є складовою відповідної національної правової системи і діють безпосередньо, без їх спеціальної імплементації’, відтворюється у національному законодавстві держав *різною мірою* – ‘від прямого закріплення до опосередкованої згадки’<sup>4</sup>.

Розглядаючи дію принципу поділу влади в Україні в контексті визначення поняття конституційного ладу, В. Колісник трактує останній як

такий правовий порядок (або правовий стан), що є результатом впорядкування базових суспільних відносин саме на засадах ідей конституціоналізму та ліберальної демократії. Це результат втілення зазначених засадничих ідей у повсякденну практику діяльності органів публічної влади, у їх реальні взаємовідносини та реальне функціонування інститутів громадянського суспільства. Це результат втілення в реальне життя тих визначальних ідей конституціоналізму, що визнаються суспільством і закріплені в Основному Законі як його головні, визначальні орієнтири та принципи<sup>5</sup>.

Далі автор стверджує, що державний порядок і державний лад можуть бути неконституційними, та наводить приклад нацистської Німеччини, в якій панував державний лад, але його не можна вважати конституційним, ‘оскільки за своєю сутністю той “порядок” суперечив ідеям конституціоналізму, а держава була злочинною, що переконливо довів Нюрнберзький процес’<sup>6</sup>.

Іншим прикладом автор вважає Радянський Союз 20–50-х років.

Попри існування Конституції СРСР та конституцій союзних республік, конституційного ладу не було, оскільки всупереч проголошеним в Основному Законі принципам відбувалася відверта профанація виборів та імітація виборчих процедур, а реальна влада належала не вищим представницьким органам, а одноосібному лідеру єдиної партії та частково – відповідним партійним комітетам різних рівнів <...> Існував порядок, побудований всупереч головним ідеям конституціоналізму. Той

<sup>3</sup> С Лисенков, ‘Поділ влади’ в Шемшученко Ю (ред), *Юридична енциклопедія, т 4: Н–П* (Укр енцикл 2002) 607.

<sup>4</sup> А Дмитрієв, ‘Принцип пріоритету і прямої дії міжнародного права’ в Шемшученко Ю (ред), *Юридична енциклопедія, т 5: П–С* (Укр енцикл 2003) 120.

<sup>5</sup> В Колісник, ‘Сутність конституціоналізму, конституційна доктрина та головні доктринальні підходи до визначення конституційного ладу’ в Битяк Ю (ред), *Правова доктрина України, т 2* (Право 2013) 108–110

<sup>6</sup> Там само.

лад не був конституційним, адже більшість засадничих принципів конституціоналізму відверто нехтувалися.

До цього автор додає, що

державний лад окремих пострадянських країн також складно назвати конституційним перш за все тому, що адміністрування виборів є надмірним, можливість вільного формування власного ставлення до кандидатів і партій є обмеженою за рахунок жорсткого контролю над засобами масової інформації, а результати і президентських, і парламентських, і місцевих виборів зазвичай добре відомі заздалегідь <...> Тобто основи конституційного ладу офіційно визнані, закріплені в конституціях цих держав, але конституційного ладу насправді немає<sup>7</sup>.

Наведені твердження автора щодо відсутності конституційного ладу в тих країнах, які мають конституції, видається дещо дискусійними, оскільки проблема конституційного ладу зводиться, по суті, до дієвості Конституції та стану реалізації принципу законності. Крім того, визначення конституційного ладу як правового порядку (або правового стану), заснованого на засадах ліберальної демократії, без достатніх підстав виключає з числа держав, в яких встановлено конституційний лад, *соціальну державу*, що проголошена у багатьох сучасних конституціях світу та об'єктивно має засновуватися на *соціальній демократії*. Ліберальна демократія за визначенням не може складати основу *дійсної* соціальної держави.

Стосовно принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову В. Колісник зазначає:

Одним із головних правових засобів забезпечення поділу влади є запровадження системи “стримувань і противаг”, що створює можливості для взаємного контролю та впливу одного державного органу на інший з метою збалансування влади та підтримання рівноваги між різними гілками державної влади та їх повноваженнями<sup>8</sup>.

На думку автора, система “стримувань і противаг” покликана

убезпечити суспільство від домінування одного державного органу над іншими. Для з'ясування питання про те, чи насправді в Україні уже сформувався конституційний лад, варто встановити, як діє на практиці український варіант системи “стримувань і противаг” як один із головних елементів доктрини поділу влади<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Колісник (н 5) 108–10.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> Там само.

За його словами,

очевидно, що на практиці принцип поділу державної влади досить часто “не спрацьовує”. І якщо така практика є непоодинокую та має системний, наскрізний і всеохоплюючий характер, а посадовці та політики навіть не намагаються щось змінити на краще, тоді слід визнати, що між засадничими положеннями та реальним життям насправді існує істотна різниця. Про конституційний лад можна говорити лише тоді, коли переважна більшість визначальних відносин <...> складаються не лише на основі конституційних норм, але й у повній відповідності до їх змісту та навіть до їх духу. У протилежному випадку виникає один із антиподів конституційного ладу, а саме – надмірно забюрократизований політичний режим (або ж безлад, або ж навіть безвладдя), основою системи здійснення влади в якому є диктат певних груп впливу. Інколи в складному процесі функціонування держави і суспільства можуть одночасно існувати (чи періодично змінювати один одного) та домінувати ознаки різних антиподів конституційного ладу<sup>10</sup>.

Таке трактування принципу поділу державної влади викликає низку запитань. По-перше, які підстави вважати “принципом” те, що на практиці “досить часто не спрацьовує”? У кращому разі такий “принцип” має декларативний характер, а не є засадою практичної діяльності державно-владного суб’єкта. Оскільки саме слово “принцип” означає – в аспекті поділу державної влади – ‘особливість, покладену в основу створення або діяльності чого-небудь’, а в аспекті діяльності посадовців держави – ‘внутрішні переконання людини, практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті й діяльності’<sup>11</sup>. Якщо державні посадовці й політики у своїй діяльності ігнорують принцип поділу влади і відтак державна влада здійснюється не за вказаним принципом, то вказівка в Конституції на цей принцип не має характеру *норми*, а є звичайною декларацією у тексті Конституції.

Не можна погодитися також із визначенням так званої системи “стримувань і противаг” як “одного з головних правових засобів забезпечення поділу влади, що створює можливості для взаємного контролю та впливу одного державного органу на інший”, нібито необхідної для “збалансування влади та підтримання рівноваги між різними гілками державної влади та їх повноваженнями”.

Ця думка стала загальним місцем у доктрині поділу державної влади, і через це мало хто з авторів сприймає її критично. Утім, проблема “збалансування влади” (по суті, урівноваження впливу однієї частини влади на іншу її частину), на яку вказує автор, взагалі не виникає, якщо єдину

<sup>10</sup> Колісник (н 5) 111.

<sup>11</sup> В Дубічинський (ред), *Сучасний тлумачний словник української мови: 65000 слів* (ШКОЛА 2006) 720.

державну владу *не ділити на окремі частини* (“гілки влади”). Натомість різноманітними “стримуваннями і противагами” найперше *фіксується розділення, частковість державної влади*, яка від самого початку являє собою *єдину владу*. Оскільки поділити можна лише єдине ціле, то *без єдності державної влади не може бути її поділу* на три або більше частин. Не випадково останнім часом деякі автори, аналізуючи той чи інший державний устрій, крім трьох традиційних “гілок” знаходять четверту, п’яту тощо “влади” в системі поділу державної влади.

Схоже, В. Колісник заперечує існування конституційного ладу в радянській системі тому, що в її конституціях не передбачалося *принципу поділу влади* на законодавчу, виконавчу та судову, хоча фактично існували усі три названі державні функції, однак їх штучно *не фіксували та не протиставляли* одна одній через “систему стримувань і противаг” як “влади”. Тут у пріоритеті був принцип єдності державної влади, яку забезпечували свої механізми, без спеціальних “стримувань і противаг”. А щодо профанації виборів та імітації виборчих процедур і належності реальної влади не вищим представницьким органам, а партії тощо, то подібна практика закономірна для *будь-якої держави*, якщо, визначаючи поняття останньої, не абстрагуватися від класового підходу. Але при закономірності такої практики в багатьох державах, за логікою автора, у них також немає конституційного ладу.

Традиційне розуміння доктрини поділу державної влади, на нашу думку, потребує її більш глибокого дослідження й обґрунтування з позицій теорії управління загалом і теорії державного управління зокрема.

Свого часу ми зробили висновок, що в процесі розбудови української держави виникають протиріччя, зняття яких потребує наявності *інтегруючих* елементів конституційного ладу, і що такими елементами є право загальнонародної власності та народне волевиявлення у різних формах безпосередньої демократії. При цьому відзначалося, що визначення держави одночасно як демократичної і соціальної створює можливість появи суперечності між волевиявленням народу та його реалізацією інститутами публічної влади. У зв’язку з цим обґрунтовувалася точка зору, згідно з якою Конституція України побудована на поєднанні доктрин розподілу влад в організаційно-правовому аспекті та єдності влади в контексті суверенітету народу.

Проте конституційне закріплення принципу поділу влади на сучасних теоретико-правових засадах не доповнюється конституційним формулюванням принципу взаємодії “гілок” влади, що не дає змоги забезпечити єдність державної влади та реалізацію її в інтересах народу<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> М Теплюк, ‘Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні’ (автореф дис канд юрид наук, 2008) 3–4.

Визнання принципу *системності* в організації публічної влади передбачає, що влада має діяти як єдина цілісність, підпорядкована утвердженню прав людини. При цьому необхідно враховувати специфіку конкретно-історичного виявлення загальних закономірностей функціонування влади в Україні, якими, на нашу думку, є *концентрація* влади і *спеціалізація* державного управління суспільством.

В основі єдності влади має бути формування та здійснення єдиної державної політики, що забезпечується відповідним устроєм публічної влади. Натомість брак єдиної державної політики обумовлюється, зокрема, і недосконалою моделлю організації публічної влади, неоптимальним поділом владних повноважень і відсутністю належної взаємодії структур державного механізму на вищих ступенях влади й на місцевому рівні з місцевим самоврядуванням<sup>13</sup>.

Як показав час, за останні п'ятнадцять років ці висновки знайшли своє цілковите підтвердження на практиці. Сьогоднішня *видимість* єдності публічної влади за тих умов, у яких опинилася наша країна, не повинна сприйматись як така, що заперечує зазначені висновки, оскільки головним критерієм реалізації державою її функцій є рівень забезпечення і гарантування єдиною владою прав людини.

Принцип системності в організації публічної влади означає, що відмінності у функціонуванні трьох названих вище “гілок” влади є *відмінностями всередині єдності*, оскільки вони належать до єдиного державного апарату, який здійснює цілісне державне управління суспільством.

У межах кожної з основних функцій держави (законодавчої, адміністративної та правоохоронної) відбувається розподіл управлінської праці на одиничні функції, зумовлені “технологічною” специфікою різних дій і операцій та здатністю нормального індивіда якісно здійснювати їх як органічну частину єдиної управлінської діяльності державного апарату. Так, зокрема, законодавча функція здійснюється у сукупності одиничних функцій, спрямованих на ухвалення закону. Адміністративну функцію утворюють ті одиничні функції, у сукупності яких відбувається реалізація закону державним апаратом. А такі одиничні функції, якими забезпечується приведення діяльності суб'єктів у відповідність до закону у разі його порушення, утворюють правоохоронну функцію держави<sup>14</sup>.

Реалізація трьох названих основних функцій держави (основних не в тому розумінні, що є ще якісь “другорядні функції”, наприклад, економічна, культурна, міжнародна тощо, а в тому розумінні, що це функції *загального рівня*, на відміну від функцій *особливих* і *одиничних*,

<sup>13</sup> Теплюк (н 12) 17–8.

<sup>14</sup> О Ющик, *Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні* (Інститут законодавства Верховної Ради України 1997) 19–25.

сукупність яких становить відповідну основну функцію) означає здійснення державним апаратом *єдиного процесу державного управління*. Як будь-який процес управління взагалі, державне управління є процесом цілеспрямованої зміни існуючого стану суспільства, що включає три необхідні моменти: 1) *прийняття управлінського рішення*; 2) *реалізацію управлінського рішення*; 3) *приведення реалізації управлінського рішення у відповідність до прийнятого рішення*<sup>15</sup>.

В основних функціях держави й відбиваються вказані три необхідні моменти управління, якими визначається сутність кожної з трьох функцій. З огляду на це, законодавча функція з точки зору процесу управління є діяльністю, що “дає закони” суспільству, тобто прийняттям управлінських рішень у формі закону. Виконавча, або адміністративна, функція в процесі управління відповідає моменту реалізації управлінського рішення, тобто реалізації закону. Нарешті, правоохоронна функція “відповідає” за приведення реалізації законів у відповідність до вимог останнього.

Отже, кожна функція держави підпорядкована єдиному процесу державного управління й відіграє у ньому свою особливу роль. Здійснення зазначених функцій забезпечують відповідні органи та посадові особи державного апарату, як єдиного суб'єкта державного управління. Яким чином розподіляються між ними особливі й одиничні функції – це питання спеціалізації управлінської діяльності, а остання залежить від багатьох чинників та конкретних історичних умов.

Водночас за логікою *процесу управління взагалі* при здійсненні державного управління не існує *об'єктивної потреби* в запровадженні “стримувань” однієї функції держави щодо іншої, противаг компетенцій і повноважень одних органів та посадових осіб іншим органам і особам. Навпаки, будь-які стримування і протидії об'єктивній логіці перебігу управлінського процесу слід розглядати як відхилення від нормального управління.

Звідси постає закономірне запитання: як розуміти у такому разі принцип поділу державної влади та систему “стримувань і противаг” для його забезпечення? Чи не у відповіді на це запитання слід шукати причину того, чому цей принцип на практиці часто “не спрацьовує”? І як взагалі він має “працювати”?

На нашу думку, будь-який поділ державної влади не можна зрозуміти поза його відношенням до єдності влади. У такому разі *принцип поділу влади* являє собою *організаційне начало* здійснення єдиної державної влади в контексті спеціалізації функцій державного управління, зумовленої об'єктивним розвитком суспільного поділу управлінської праці.

<sup>15</sup> Ющик (н 14) 9–10.



Висновки. Поділ влади на три “гілки” є, по суті, *способом реалізації принципу єдності влади на засадах спеціалізації функцій* держави; способом, який забезпечує єдність взаємодії різних за природою процесів державного управління – законодавчого, адміністративного та судового. Як такий спосіб, поділ влади передбачає відповідні *техніко-юридичні прийоми*, зокрема і регламентацію компетенцій і повноважень органів і посадових осіб держави (так звану “систему стримувань і противаг”), через яку забезпечується узгодження та поєднання в єдиний управлінський процес законодавчої, адміністративної та судової діяльності.

Отже, для того щоб принцип поділу влади “працював” у практиці державного будівництва, необхідно насамперед усвідомити його поняття, діалектику єдності й поділу державної влади, природу функцій держави в контексті теорії управління. І лише на цій основі формувати політику здійснення державно-правових реформ в Україні.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Yushchuk O, *Pravova reforma: zahalne poniattia, problemy zdiisnennia v Ukraini* (Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy 1997) (in Ukrainian).

#### *Edited books*

2. Kolisnyk V, ‘Sutnist konstytutsionalizmu, konstytutsiina doktryna ta holovni doktrynalni pidkhody do vyznachennia konstytutsiinoho ladu’ v Bytiak Yu (red), *Pravova doktryna Ukrainy, t 2: Publichno-pravova doktryna Ukrainy* (Pravo 2013) (in Ukrainian).

#### *Encyclopedias*

3. Dmytriiev A, ‘Pryntsyp priorytetu i priamoi dii mizhnarodnoho prava’ v Shemshuchenko Yu (red), *Yurydychna entsyklopediia, t 5: P–S* (Ukr entsykl 2003) (in Ukrainian).
4. Lysenkov S, ‘Podil vlady’ v Shemshuchenko Yu (red), *Yurydychna entsyklopediia, t 4: N–P* (Ukr entsykl 2003) (in Ukrainian).

#### *Dictionaries*

5. Dubichynskiy V (red), *Suchasnyi tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy: 65000 sliv* (VD Shkola 2006) (in Ukrainian).
6. Hrytsanov A (red), *Novejshij filosofskij slovar* (VM Skakun 1998) (in Russian).

#### *Theses*

7. Tepliuik M, ‘Konstytutsiino-pravovi problemy orhanizatsii publichnoi vlady v Ukraini’ (avtoref dys kand yuryd nauk, 2008) (in Ukrainian).

Mykhailo Tepliuk  
Oleksii Yushchuk

## THE ISSUE OF THE COOPERATION OF THE PRINCIPLES OF UNITY AND SEPARATION OF STATE POWER

**ABSTRACT.** The principle of separation of powers is considered, according to the modern legal science, to be one of the main constituent elements of constitutionalism, enshrined in the basic laws of most modern states. At the same time, some researchers state the practical ineffectiveness of the principle of separation of state power, which is replaced by the dictate of certain political groups of influence, because of which, in their opinion, anarchy emerges – instead of constitutional order. This statement seems quite controversial, considering that in the described case of ignoring the principle of separation of powers by state officials, one should not talk about the normative nature of this principle and its real existence, but only about the declarative reference to it in the text of the Constitution. The statement regarding the need to balance the branches of government (in essence, balancing the influence of one part of government on another) by means of the so-called system of “checks and balances” as “one of the main legal instruments of ensuring the separation of powers” is also considered questionable – since the separation of state power into three or more parts is not possible without its initial unity.

The purpose of this study is to deepen the understanding of the traditional approach to the doctrine of the separation of state powers, as well as features of the formation of the constitutional system of modern Ukraine in the context of clarifying possibilities for its improvement. In the course of the development of the Ukrainian state, contradictions arise, the removal of which requires presence of integrating elements of the constitutional system – the right of public property and the will of the people in various forms of direct democracy. The formation and implementation of a unified state policy should be the basis of the unity of power, which is being ensured by the appropriate system of public power. On the other hand, the lack of unified approach during conduct of state policy is caused, among other things, by an imperfect model of the organization of public power, non-optimal separation of powers and lack of proper interaction between the structures of the state mechanism at higher levels of power and at the local level with local self-government.

The principle of separation of powers should be seen as the organizational principle of the exercise of unified state power in the context of specialization of public administration functions, and this exact concept that should be the basis for the implementation of state legal reforms in Ukraine.

**KEYWORDS:** state power; constitutional system; principles of state power; separation of state power; unity of state power.