

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
“ОСТРОЗЬКА АКАДЕМІЯ”**

**МАРТИНЮК Р.С.**

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ  
ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

**Острог – 2007**

УДК 342:323(477)  
ББК 67.9(4Укр)  
М 29

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного університету "Острозька академія",  
протокол №6 від 28 грудня 2006 року*

**Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз. – Острог: Вид-во Національного університету "Острозька академія", 2007. – 352 с.**

**Відповідальний редактор:**

**О. В. Скрипнюк** – доктор юридичних наук, професор, академік АПРН України, член-кореспондент АПН України

**Рецензенти:**

**О. В. Шуба** – доктор політичних наук, професор

**В. Б. Ковальчук** – кандидат політичних наук, доцент

Проведений у монографічному дослідженні аналіз проблематики реалізації принципу поділу влади поглиблює й уточнює розуміння поняття "принцип поділу влади", "принцип єдності державної влади", розкриває особливості реалізації принципу поділу влади та забезпечення її єдності в умовах розвиненої державності та сучасної України.

У роботі аргументується необхідність подальшого розвитку політичної реформи, розпочатої внесенням поправок до Основного Закону України від 8 грудня 2004 р. Запропоновано авторське бачення парламентського способу формування Кабінету Міністрів України в умовах незавершеного характеру розвитку українського парламентаризму. Визначається особлива роль Конституційного Суду України у здійсненні контролю за забезпеченням поділу влади в сучасній Україні. У дослідженні комплексно опрацьовано проблематику створення механізму взаємодії гілок влади та Глави держави України в контексті принципу єдності державної влади.

У дослідженні сформульовані конкретні рекомендації законодавцві щодо утвердження в політичній системі України парламентарно-президентської форми правління, адекватної вітчизняним політико-правовим реаліям. Ці рекомендації, зокрема, охоплюють проблему зміни правового статусу вищих органів державної влади України та їх ролі й положення в системі поділу влади.

**ISBN 978-966-7631-96-3**

© Мартинюк Р.С., 2007

© Національний університет "Острозька академія", 2007

# Зміст

<b>ВСТУП</b> .....	<b>5</b>
--------------------	----------

## **ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЛЕГІТИМАЦІЇ, КОНТРОЛЮ Й ОБМЕЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Постановка проблеми контролю й обмеження державної влади .....	12
Принцип народного суверенітету .....	17
Принцип захисту прав людини .....	23
Принцип конституційності (верховенства конституції).....	37

## **ПРИНЦИП ПОДІЛУ ВЛАДИ ЯК ОДИН ІЗ СПОСОБІВ ЇЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ**

Стан наукового дослідження проблеми реалізації принципу поділу влади .....	46
Суть принципу поділу влади та його значення в системі організації державної влади.....	73
Принцип єдності (цілісності) влади та його взаємозв'язок із принципом поділу влади .....	86
Форма правління як вияв скоординованості функцій державної влади та її цілісності.....	96

## **ФУНКЦІЇ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛІ- ТИКО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Функції Верховної Ради України в контексті становлення раціоналізованого парламентаризму.....	111
--	-----

Формальний та реальний зміст функцій Президента

України в сучасних умовах .....	133
Функції Уряду України за моделями президентсько-парламентарної та парламентарно-президентської форм правління.....	147
Роль та місце Конституційного Суду й судів загальної юрисдикції України в системі поділу влади .....	159
Форма правління як спосіб утілення принципу поділу влади в Україні .....	171

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ....**

Проблеми взаємодії вищих інституцій державної влади в Україні в рамках принципів поділу влади та її єдності .....	192
Конституційний Суд України в механізмі взаємодії вищих органів державної влади України .....	232
Перспективи реалізації принципів поділу влади та її єдності в Україні в контексті політичної реформи .....	253
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>280</b>

### **ДЖЕРЕЛА**

Нормативні акти та документи: .....	287
Література:.....	290
Інтернет-джерела: .....	315
<b>ГЛОСАРІЙ .....</b>	<b>316</b>

## ВСТУП

Здійснюваний Україною перехід від конституційного проголошення до практичної реалізації політико-правових принципів демократії та громадянського суспільства передбачає тривалий і надзвичайно складний процес, одним із найважливіших елементів якого є практика реалізації принципу поділу влади.

Проблема досягнення оптимальної моделі організації державної влади та створення механізму взаємодії між її вищими органами є однією з найважливіших у процесі державотворення в будь-якій країні світу, оскільки насамперед від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування суттєво залежать перспективи розвитку держави й суспільства. Вибір форми правління є політичним, він має здійснюватись вільно державою. Однак вибрана система має бути чіткою і прозорою, конституційні положення не повинні створювати можливостей для ускладнень та політичних конфліктів. У цьому контексті важливо чітко визначити правові принципи відносин між гілками влади та встановити конкретні політичні механізми їх реалізації.

Прийняття Основного Закону суверенної України, яке завершило найважчий етап становлення незалежної Української держави, забезпечило якісно нові умови для подальшого втілення у практику принципу поділу влади. Прийняття Конституції – надзвичайно важливий, однак лише початковий етап утвердження демократичних форм державного владарювання. Найдемократичніші положення Конституції залишаються фікцією, якщо вони розходяться з політико-правовими реаліями, не здійснюються на практиці. Будь-яка оцінка конституційних положень має базуватись на тому, як вони реалізуються у фактичних політичних і правових відносинах. Саме ступінь їх утілення в життя, зокрема, у практику повсякденної діяльності державних органів та їх посадових осіб є головним показником реального характеру Конституції. Суспільно-політичне життя після прийняття Основного Закону суверенної України засвідчує наявність не тільки здобутків у державно-політичній сфері, а й низки проблем, пов'язаних, зокрема, з реалізацією принципу поділу влади. Сьогодні в Україні відсутні реальні й ефективні політичні та юридичні механізми реалізації конституційних положень.

Це насамперед стосується реалізації політико-правового принципу поділу влади. Політична практика взаємовідносин вищих органів державної влади України в рамках принципу поділу влади часто демонструє їх деструктивну поведінку та недієздатність, відсутність сталої співпраці гілок влади для проведення життєво необхідних економічних, соціальних і політичних реформ.

Перший досвід функціонування державного механізму України засвідчив, що не лише в середовищі науковців, але і Глава держави, парламентські фракції, окремі депутати постійно піддавали критиці модель організації влади, регламентовану Конституцією України в редакції від 28 червня 1996 р., пропонуючи суттєві зміни до неї. Більшість дослідників системи державної влади сучасної України відзначали одну з її найсуттєвіших проблемних рис – безвідповідальність. За результати діяльності влади, за змістом Конституції України від 28 червня 1996 р., фактично не відповідали ні Президент України, з його величезними повноваженнями, ні Верховна Рада України, ні Кабінет Міністрів України. Останній ж, фактично не маючи, відповідно до первинної редакції Конституції України, реальної можливості визначати шляхи розвитку держави та суспільства, часто виконував роль заручника у протистоянні двох інших гілок влади.

Практично всі прихильники внесення змін до Конституції України обґрунтували необхідність політичної реформи насамперед запровадженням відповідальності державної влади за результати своєї діяльності перед громадянами та суспільством. На це звертав особливу увагу у своїх численних виступах, пов'язаних із провадженням політичної реформи, навіть й экс-Президент України Л. Кучма, який неодноразово заявляв, що головною її метою має стати реформування системи державної влади, перерозподіл державно-владних повноважень, створення відповідальної влади.

Відповідно до змісту концепції поділу влади як її сформулював Шарль-Луї Монтеск'є, одним із головних завдань державної влади, її основним функціональним призначенням є досягнення найвищої ефективності діяльності всіх гілок влади в інтересах її єдиного суверена й носія – народу, а як підсумок – її відповідальності. Це з необхідністю передбачає не лише відокремлення функцій та повноважень різних гілок державної влади, але і їх тісну взаємодію і співпрацю.

Взаємодія гілок державної влади, по суті, є одним із фундаментальних принципів конституційного ладу України. Тому метою будь-якого реформування системи державної влади насамперед має бути прагнення до усунення протиріч і конфліктів між вищими державними структурами, забезпечення їх тісної співпраці та запровадження реальної відповідальності за результатами діяльності в цілому. Відтак, створення механізму узгодженої взаємодії вищих органів державної влади України в рамках принципу поділу влади є одним із найактуальніших завдань у політичному житті України. На це вказує, зокрема, і одне з положень Універсалу національної єдності, яке передбачає “створення збалансованої системи “стримувань і противаг” між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України”.

Аналіз моделі поділу влади та дії системи стримувань і противаг (тих владних повноважень державних органів, які забезпечують їх вплив на діяльність один одного) в Україні за змістом Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. не давав підстав вважати передбачену Основним Законом модель організації державної влади збалансованою та ефективною. Насамперед це було зумовлено невизначеністю положення й ролі в державному механізмі Президента України та відсутністю реальної влади в Кабінеті Міністрів України. Відсутність чіткої визначеності положення інституту президента в державному механізмі обумовлювало суперечливість форми державного правління в цілому, а в кінцевому результаті – призводило до відсутності реального балансу у взаємовідносинах законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади.

Політична реформа від 8 грудня 2004 р. розв’язала низку принципово важливих завдань державотворення. Вона запровадила парламентарно-президентську форму правління шляхом посилення установчих та кадрових функцій представницького органу, обмежила відповідні прерогативи Глави держави, закріпила парламентський спосіб формування Уряду, створила більш відповідні режимові парламентаризму умови досягнення функціональної самостійності і збалансованого положення в системі стримувань і противаг Кабінету Міністрів України. Водночас реформа також засвідчила нагальну необхідність нормативного забезпечення балансу

повноважень між органами законодавчої й виконавчої влади. Такий функціональний баланс має попередити можливість перенесення центру влади на одну із владних інституцій. Невиконання цієї умови унеможливує здійснення самого принципу поділу влади.

Практика функціонування і взаємодії з метою реалізації єдиної державної політики вищих органів державної влади, зокрема, вказує на те, що українська політична еліта готова впроваджувати європейські стандарти та критерії, які гарантують справжню демократію. Водночас у функціонуванні державної влади в Україні спостерігається протилежна тенденція: нинішня система реалізації державної влади характеризується постійним прагненням кожної з її гілок перерозподілити обсяг повноважень на свою користь. Ці прагнення за своїм характером безпосередньо пов'язані з бажанням тих чи інших політичних сил реалізувати власні інтереси. Тому потреба переглянути схему організації системи поділу влади в Україні передбачає не лише внесення змін до правового статусу вищих органів державної влади, тобто перерозподіл владних повноважень у напрямі переходу до парламентарно-президентської форми правління, але й вироблення на рівні Основного Закону України комплексного нормативного механізму взаємодії усіх гілок влади та Глави держави з метою реалізації в політико-правовій практиці принципу єдності державної влади. Між тим, поправки до Конституції України не запроваджують механізму взаємодії владних структур. У зазначеному аспекті видається особливо важливим внесення в найближчій перспективі поправок і доповнень до Основного Закону України, які б одночасно вирішували два завдання. Перше з них полягає в нормативному оформленні такої системи, такої структури механізму влади, за якої баланс влади був би чітко розподілений і кожна гілка влади мала б нормативно визначені можливості для взаємного контролю. Друге завдання полягає в нормативному визначенні форм та процедур узгодженої взаємодії вищих органів державної влади у здійсненні єдиної державної політики.

Невирішеність питання про організацію державної влади у відповідності з політико-правовим принципом її поділу безпосередньо пов'язане також із досягненням легітимності влади в Україні. Тому важливою умовою того, щоб розвиток



політичної системи суверенної України не набув декларативного характеру й не зупинився за причини відсутності належної розробки механізмів реалізації у практичній площині конституційних положень, є глибокий науковий політико-правовий аналіз процесу реалізації принципу поділу влади, з'ясування ролі всіх вищих органів державної влади в зазначеному процесі. Усе вищесказане відображає особливу актуальність наукових досліджень практики реалізації принципу поділу влади у вітчизняній державно-політичній сфері.

Розв'язання сучасних проблем національного державотворення зумовлює потребу в теоретичних працях, спрямованих на створення механізму поєднання вимог збереження єдності державної влади з її функціональною диференціацією. Створення механізму розв'язання протиріч і розбіжностей між окремими гілками влади, досягнення їх узгодженого функціонування залишається одним із найактуальніших завдань державно-правової та політичної наук. Відсутність системних досліджень із цієї проблематики негативно впливає на діяльність державних органів, на збереження цілісності та єдності державної влади, призводить до складних конфліктів між гілками влади. Як наслідок, питання, пов'язані із практикою реалізації норм Основного Закону України, що визначають існуючу в сьгоднішній Україні модель поділу влади, набувають особливої суспільно-політичної значущості. Фрагментарність та неузгодженість конституційного тексту в аспекті здійснення принципу поділу влади, суперечлива практика його реалізації зумовлюють виключну актуальність наукових досліджень у даній сфері. Така актуальність знаходить пояснення принаймні у двох основних моментах: це відсутність будь-якого тривалого досвіду реалізації принципу поділу влади у вітчизняній державно-правовій практиці та збереження функціональних вад існуючого в сучасній Україні механізму стримувань і противаг і після реалізація політичної реформи, що є очевидним фактом не тільки для фахівців-професіоналів, але і для широкого суспільного загалу. Розробка наукової концепції формування високоефективного й відповідного духу часу механізму поділу влади в сучасній Україні стає надзвичайно важливим для подальшого національного державотворення завданням.

Актуальність наукового забезпечення практичного здійснення принципу поділу влади в сучасній Україні

зумовлюється й пережитками радянської політико-правової практики. Принцип “всевладдя рад”, як спроба створити альтернативну традиційній європейській політичній демократії модель влади, був побудований на псевдонауковій ідеологічній теорії комуністичного державного будівництва, що і як будь-яка абстрактно-теоретична конструкція з функціональними вадами, спричинив появу цілого комплексу непередбачуваних утрат у політико-правовій сфері: аполітичність громадян сучасної України, їх політичну і правову некомпетентність, виникнення масового правового нігілізму тощо. Відтак, у суспільстві з низьким рівнем розвитку політичної і правової свідомості (а відтак, і культури) дотримання принципу поділу влади, як організаційно-інституційного механізму забезпечення прав людини, набуває особливої значущості.

Необхідність структурної перебудови системи органів державної влади, створення належних правових основ становлення цілої низки демократичних інститутів, поява яких зумовлена приведенням у дію системи стримувань і противаг між вищими владними структурами, виявлення чинників, які перешкоджають проходженню згаданого процесу, передбачає відповідне науково-теоретичне опрацювання цієї проблематики. Становлення реального поділу влади в сучасній Україні видається неможливим поза попереднім теоретичним усвідомленням сутності його найважливіших елементів та інститутів, зокрема, функцій у системі стримувань і противаг “політичних”, вищих органів державної влади, на яких лежить основна й безпосередня відповідальність за дотримання, захист і реалізацію норм Конституції України про правовий, демократичний і соціальний характер української державності.

Новітній період політичної історії України характеризується здійсненням масштабних реформаційних заходів щодо забезпечення переходу від тоталітарно-авторитарної політичної системи радянського типу до розбудови нових політико-правових інститутів, зокрема, побудови механізму державної влади у відповідності із принципом її поділу та його законодавчим оформленням. Зазначені процеси перебувають у стані активного розвитку й на даному етапі. Початковий та сучасний досвід здійснення принципу поділу влади в незалежній Україні засвідчують необхідність перегляду з точки зору ефективності закріпленої в Основному Законі України моделі стримувань і противаг та відповідної їй форми правління. Однак процеси політичного і правового

реформування механізму влади у незалежній Україні часто диктуються вимогами динамічно змінюваного політичного процесу і здійснюються без достатнього попереднього науково-теоретичного аналізу, що зумовлює ті функціональні ускладнення, які ми сьогодні фіксуємо у практиці здійснення поділу влади в сучасній Україні.

У ході реалізації політичної реформи в Україні окреслилась низка проблем, як то: забезпечення функціональної спроможності представницького органу, адекватної політичній і соціальній ролі Верховної Ради України в умовах парламентарно-президентської форми правління, забезпечення функціональної самостійності і стабільності виконавчої влади, пошук відповідної національним політичним реаліям моделі парламентського способу формування Уряду, вироблення механізму реального співробітництва Верховної Ради України й Кабінету Міністрів України, визначення оптимального на сучасному етапі розвитку України положення в системі вищих органів державної влади Президента України, законодавча регламентація його посередницької функції в конфліктах між вищими органами державної влади, відсутність гарантій незалежності судової гілки влади та забезпечення її позаполітичного статусу, вирішення проблеми зв'язаності органу конституційної юрисдикції своїми власними хибними рішеннями, нормативного закріплення статусу Конституційного Суду України як основного гаранта принципу поділу влади та ін. Розв'язання цих проблем вимагає від науковців проаналізувати світовий і вітчизняний досвід теоретичного осмислення принципу поділу влади як одного з найефективніших способів її організації та функціонування й запропонувати нові схеми його практичної реалізації в сучасній Україні. Зважаючи на порівняно молодий вік державотворення в Україні та необхідність реформування її державного механізму, важливо здійснити неупереджений політико-правовий аналіз існуючої моделі поділу влади, визначити можливі шляхи її реформування на найближчу перспективу.

МАРТИНЮК Р.С.

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ  
В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Технічний редактор Свинарчук Р.В.

Зверстано Крушинською Н.О.

Художнє оформлення обкладинки Олексійчук К.О.

Формат 42х30/4.

Папір офсетний. Друк різнографія.

Ум. друк. арк. 17,83. Гарнітура “PetersburgC”

Наклад 100 прим.

Україна, 35800, Рівненська обл.,  
м.Острог, вул. Семінарська, 2

Видавництво Національного університету “Острозька академія”