

## СИСТЕМНА ЄДНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ – ГАРАНТІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ

*У статті розглядається державна влада як конституційно-правова категорія в триєдності соціальної єдності влади, єдності принципів цілей і напрямків діяльності всіх державних органів, організаційно-правовій єдності.*

**Ключові слова:** державна влада, механізм влади, система влади, органи влади, суверенітет, єдність влади, поділ влади.

Реалії політичної ситуації визначаються необхідністю збереження конституційної стабільності, державного суверенітету та територіальної цілісності.

Специфіка збереження конституційної стабільності та державного суверенітету України має своє індивідуальне забарвлення, що визначається національним, економічним, територіальним та іншими факторами. Етнонаціональна неоднорідність, нерівномірність економічного потенціалу регіонів визначають особливості забезпечення державного суверенітету в умовах об'єктивної інтеграції України в світове співтовариство. Ці питання піднімалися в дослідженнях багатьох вчених: В. Авер'янова, В. Бабкіна, А. Зайця, О. Зайчука, М. Козюбри, В. Копейчикова, Є. Кубка, В. Погорілка, П. Рабіновича, В. Селіванова, О. Скакун, В. Тація, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Цветкова, М. Цвіка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Учені підкреслюють організаційне оформлення, суверенність і єдність державної влади. Оскільки якісні ознаки єдиного поняття «державна влада» утворюють системне ціле, якісну визначеність самого явища, то термін «система державної влади» повною мірою відображає її організацію, структурні елементи, внутрішні і зовнішні зв'язки, динамічний стан, механізм дії, орієнтований на вирішення певних завдань.

У сучасних умовах забезпечення конституційної стабільності представляється методологічно правильною позиція росіянина Ю. Тихомірова, який стверджує, що невдачі державних реформ можна пояснити недооцінкою системності державної влади [1, с.6.].

У вітчизняній юридичній науці традиційно використовується термін «механізм держави» («механізм державної влади», «державно-владний механізм»). В українській науці питання механізму було розроблене насамперед в роботах В. Авер'янова, В. Копейчикова, М. Орзіха, Л.Юзькова та інших. Так, М. Орзіх підкреслює

необхідність розгляду механізму в єдності всіх його складових частин; як категорію збиральну, системну [2, с.67]. Одним з елементів механізму державної влади є людина (особистість) – суб'єкт (носій) державної влади.

Це питання слід уточнити, інакше людина може стати «гвинтиком» складної системи державного апарату. Доцільніше говорити про людський фактор в цьому механізмі, який має вирішальне значення для гуманізації механізму, підвищення легітимності, ефективності, авторитету державної влади.

Конституція України містить характеристику держави, державних органів, принципів здійснення державної влади. У статтях Конституції, що стосуються державної влади так чи інакше вживається слово «система»: «система органів виконавчої влади» (ст. 113); «система судів» (ст. 125); «прокуратура України становить єдину систему» (ст. 121). Таким чином, можна з упевненістю сказати, що система державної влади є складовою частиною конституційно-правового інституту основ державного ладу.

Терміни «система державної влади» і «система органів державної влади» не збігаються повністю, оскільки вони співвідносяться як система і підсистема, ціле і частина.

Під системою органів державної влади зазвичай розуміється сукупність усіх органів державної влади, взаємозв'язаних і взаємодіючих між собою в ході здійснення державної влади [3, с. 303.].

Поняття ж «система державної влади» більш широке. Окрім сукупності державних органів, що є інституційним елементом держави, певним суб'єктивним вираженням державної влади, воно охоплює ознаки, властивості державної влади, принципи і механізм її здійснення, умови діяльності системи органів державної влади, тобто політику держави в цілому. Можна стверджувати, що система органів державної влади втілює матеріальну силу системи державної влади.

Політико-правову суть державної влади виражає її суверенітет. «Суверенітет, – відзначав М. Палієнко, – не сама державна влада, але лише певна властивість її, через яку вона є вищою і незалежною правовою владою». Реалізація принципів єдиної суверенної влади здійснюється за допомогою діяльності системи органів державної влади в рамках єдиної конституційно-правової системи органів держави [4, с. 438].

Не дивлячись на те, що в конституційно-правовій науці єдність державної влади завжди визнавалася як аксіома, проте її практична реалізація сьогодні далека від ідеалу. Тенденція дезінтеграції системи державної влади набула, особливо в роки президентства В. Ющенка, хронічний характер.

Верховенство державної влади означає таку її суверенну властивість, яка полягає в юридичній і фактичній правомочності встановлювати в суспільстві єдиний правопорядок, правоздатність державних органів і громадських об'єднань, наділяти правами і обов'язками посадових осіб, визнавати, дотримуватись та захищати права і свободи людини. Верховенство проявляється також в тому, що державна влада виступає як основний розпорядник економічних, технічних, інформаційних, правових, організаційних, ідеологічних ресурсів і духовних багатств суспільства; лише вона може надавати своїм всліпням загальнообов'язковий характер і забезпечувати їх здійснення за допомогою заходів примусу [5, с. 72].

Конституція закріплює єдність системи державної влади як один з принципів державного устрою. Семантичне пояснення терміну «єдність» виражається в таких категоріях, як «цілісність», «згуртованість», «нерозривний взаємний зв'язок» [6, с. 74].

Тому принцип єдності системи державної влади сприймається як фундаментальна основа конституційного ладу держави, як своєрідна унітарна компонента, що виключає ізолюваність однієї ланки системи від інших і стримує дезінтеграцію державно-правової системи.

Ідея єдності влади має три аспекти: соціальна єдність влади, яка повинна впливати з єдності природи пануючих в суспільстві груп; єдність принципів цілей напрямків діяльності всіх державних органів, що обумовлена необхідністю узгодженого керування суспільством, без чого воно може бути втягнуте в стан анархії та розладу; організаційно-правова єдність; коли заперечується поділ влади, а органами державної влади визнаються лише окремий вид органів [7, с. 436].

Соціальна єдність влади проявляється у пануванні певної соціальної спільноти (народу, пануючого класу тощо). Соціально-політична єдність влади має прояв у принципах державної політики всередині країни та на міжнародній арені та по-

винна бути присутня завжди. Російський правознавець В. Є. Чіркін підкреслює: «Якщо між органами держави, що проводять цю політику виникають принципові суперечки, то вони повинні долатися найрізноманітнішими способами, вилучаючи насильницькі. Соціально-політична єдність влади повинна бути забезпечена» [8, с. 48].

Але при цьому необхідно враховувати, що народ складається з різних класів та соціальних верств, професіональних та інших груп, вплив яких на державну владу не однаковий [8, с. 54].

В аспекті соціальної єдності – єдності природи пануючих в суспільстві соціальних груп, система державної влади розуміється як цілісність, обумовлена безроздільною приналежністю державної влади одному суб'єктові – народові. Згідно ст. 5 Конституції носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є її народ. Народовладдя, тобто влада народу, його суверенітет, ґрунтується на його загальній волі, єдиній меті і загальних інтересах. Спільність волі, мети й інтересів народу породжує цілісність влади народу. Сутність держави, за словами І. Ільїна, «полягає в тому, що всі її громадяни, мають, крім багатьох різних, протилежних або однакових інтересів і цілей, одну, єдину мету й один, спільний інтерес. Спільність цілі породжує спільність шляхів і засобів. Ця солідаризація інтересів створюється так, що кожний починає розуміти нездійсненність своєї мети без здійснення чужих однакових цілей, і, більш того, усіх чужих» [9, с. 113]. На думку П. Юркевича держава повинна бути знаряддям соціального компромісу в суспільстві, за допомогою юридичних норм залягоджувати приватні (особисті) протиріччя, що в ньому існують [10, с. 221].

Єдність інтересів і цілей багатьох людей формує народ як історичну, культурну спільність і державу як організацію влади. Стосовно влади народу доречно, так само як і стосовно влади держави, говорити про її єдність і поділ. Влада народу єдина, суверенна, і, у той же час, розділена між самим народом (безпосередні форми її здійснення), державою, місцевим самоврядуванням і громадянським суспільством (опосередковані форми здійснення влади народу) [5, с. 149].

Усі інститути і посадові особи держави набувають своїх повноважень на здійснення державної влади у результаті вільного волевиявлення народу, що надає легітимність владі держави. Систему державної влади в соціальному аспекті можна розглядати як єдність умов реалізації основних прав і свобод громадян, оскільки ця реалізація багато в чому залежить від принципів організації самої державної влади, які служать передумовою ефективності основних прав. Основні права реальні лише усередині державно-організованої спільноти, в рамках якої вони отримують юридичне закріплення і захист. Проте

в самому забезпеченні прав громадян ще не закладені гарантії єдності системи державної влади. Як правильно відзначають німецькі державознавці, фундамент державної єдності ґрунтується на базі контактів громадян один з одним. Державна єдність виступає як прояв солідарності громадян [11, с. 221-222].

Звичайно, концепція соціальної єдності державної влади не може не враховувати того, що суспільство неоднорідне, складається з різних соціальних прошарків, які по-різному впливають на владу [7, с. 436]. Через це державна влада повинна з ними рахуватися, перш за все, для збереження її ж єдності і державної цілісності. У цьому сенсі система державної влади виконує арбітражну роль, «стримуючи» протиборство різних соціальних сил [8, с. 77]. Соціальна єдність влади може слугувати меті пошуку консенсусу чи згоди в суспільстві, поки влада урівноважує протидіючі сили та тенденції.

Єдність влади, як єдність принципівих цілей та напрямків в діяльності державних органів може мати позитивне значення при умові зосередження зусиль апарату на вирішення завдань, які стоять перед суспільством. У той же час зосередження всієї повноти влади в руках будь-якого одного державного органу в принципі не є демократичною ідеєю. Вона може привести до безконтрольності в діяльності державних органів, хоча при певних умовах суспільного розвитку (наприклад, гостра економічна криза, чи збройний конфлікт в державі) єдність влади може сприяти керованості суспільства, стабілізації становища, тощо. Однак така ситуація припустима лише на певний час [7, с. 438].

Єдність принципівих цілей і напрямів діяльності системи державної влади обумовлена необхідністю узгодженого управління суспільством. З точки зору системного підходу, будь-яка система підпорядковує процеси функціонування своїх елементів загальній, єдиній меті, яку система повинна досягти. У преамбулі Конституції України сформульовані конкретні цілі, яким має бути підпорядкована система державної влади: дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями...

Така єдність порушується, коли органи і посадові особи державної влади переслідують неоднакові цілі, ведуть боротьбу за свої пріоритети, по-своєму тлумачать конституційні цільові установки, пропонують різні способи їх реалізації. У вітчизняній літературі радянського періоду єдність державної влади пояснювалася єдністю

економічної основи держави і суспільства – соціалістичної власності, єдністю народногосподарського комплексу, що охоплював усі ланки суспільного виробництва, розподілу і обміну на території країни. Державна власність оголошувалася всенародним надбанням, а держава як представник народу виступала в ролі керівника цим надбанням. Вважалося, що державна власність, як матеріальна база здійснення суверенної державної влади, визначає стосунки політичного владарювання [12, с. 123.]. Таке бачення сформувало відповідну правову традицію та правосвідомість громадян.

Органи державної влади, реалізуючи свої повноваження в економічній сфері, пов'язані суспільними інтересами і встановленням орієнтованого на конституційні цінності публічного порядку, що відповідає уявленню про «загальний добробут». У цьому контексті владі слід не відкидати соціалістичні за суттю уявлення більшості населення про гарантії соціально-економічних прав (трудова законодавство, державне соціальне забезпечення), а здійснювати правовиховну роботу з метою змін у правосвідомості громадян відповідно до сьогоденних реалій – пенсійна, освітня, медична реформи тощо.

Коли ми говоримо про єдність влади, то необхідно зазначити, що мова йде не тільки про владу певної соціальної спільноти, навіть якщо це компроміс різних класів, що спільно здійснюють політичне панування, політичне керівництво суспільством, але й про певну ступінь організаційної єдності.

Бачення організаційно-правової єдності як заперечення поділу влади та визнання органами державної влади лише окремого виду органів було притаманне радянській правовій науці. Сьогодні єдність державної влади в організаційно-правовому аспекті – це структура держави, побудована на основі загальних принципів, єдина політика, що проводиться державними органами, принципово єдині методи їх діяльності. У сьогоденній Україні всі органи держави проводять врешті-решт спільну політичну лінію, що визначається з одного центру (в нашому випадку – Президентом та парламентською коаліцією).

Ще раз підкреслимо, система державної влади в Україні єдина, розмежовуються лише предмети компетенції і повноваження органів державної влади. Якщо таке розмежування не вкладається в конституційно-правові рамки за рахунок розширення компетенції суб'єктів, то єдність системи державної влади порушується. Єдність системи державної влади в державі не означає надцентралізацію і не зводиться лише до ієрархії і підпорядкованості. Кожен з органів державної влади діє самостійно в межах своєї компетенції.

Самостійність суб'єктів в даному контексті означає значне збільшення кола реальних носіїв влади, розмежування їх повноважень, тобто створення системи, в якій кожен орган здійснює державні повноваження з певних питань, і лише вся система в своїй єдності реалізує державну владу в цілому. Як пишуть німецькі правознавці, «розподіл компетенції не виключає загальнодержавної єдності, а диференціює його, формуючи відносно самостійні спільності, які залишаються взаємозв'язаними в межах цілісної єдності». Державою є «об'єднання, майстерно складене з різних елементів в одне ціле суспільство» [11, с. 223].

Правильне вирішення проблеми розмежування компетенції між центральними і місцевими органами дозволяє виключати такі негативні наслідки, як зниження керованості державою, безконтрольність органів влади і інші деструктивні процеси, що ведуть до розпаду державності. Принцип єдності системи державної влади передбачає наявність органічно тісного взаємозв'язку і координації між органами влади, взаємне узгодження їх дій. Спільне здійснення державно-владних повноважень, окреслених конституційними рамками, є одним з важливих об'єднуючих чинників, згуртовує всі ланки системи державної влади в єдине ціле.

Концепція єдності системи державної влади повинна органічно поєднуватися з концепцією поділу влади. Єдина державна влада, як відомо, не виключає, а передбачає розгалужений механізм державних органів, за допомогою яких влада в різних формах впливає на різні сторони життя суспільства. Кожен орган державної влади здійснює лише свою функцію, але будь-яка з них є функцією по здійсненню єдиної державної влади.

Про єдність влади згадували ще теоретики права дореволюційної Росії. Так, М. Коркунов писав, що державна влада за своєю природою не допускає розділення. Він запропонував замінити вчення про розподіл влад вченням про «спільність володарювання». Під останнім він розумів: а) розділення окремих функцій між різними органами; б) спільне виконання однієї і тієї ж функції кількома органами; в) виконання різних функцій одним органом, але різним порядком [13, с. 106].

Думається, такі положення актуальні сьогодні і для розуміння принципу поділу державної влади по вертикалі. Кожна гілка влади і кожен її рівень повинні не лише виконувати свої функції і повноваження, але і проявляти турботу про єдність державної стратегії в цілому. У сучасному конституційному праві принцип поділу влади розглядається не як антитеза єдності державної влади, а як віддзеркалення свого роду функціонального розподілу повноважень між державними інститутами і їх взаємин, як певна функціонально – компетентнісна спеціалізація, яка виключає ослаблення влади і сепаратизм.

Концепція державного суверенітету не дозволяє розглядати кожну гілку державної влади як таку, що існує абсолютно незалежно. Свого часу Г. Гегель писав: «Уявлення про так звану незалежність влад одна від одної містить в собі ту основну помилку, що незалежні влади проте повинні обмежувати одна одну. За допомогою цієї ж незалежності знищується єдність держави, яку належить вимагати перш за все» [14, с. 339]. Навпаки, співпрацю цих гілок забезпечує єдність державної влади в цілому, в рамках якої зберігається і конституційно забезпечується відмінність органів, що здійснюють законодавство, управління, правосуддя.

При цьому всі гілки державної влади зв'язані єдністю рішень і відповідальності. Таким чином, система державної влади об'єднує окремі інститути, сприяє субсидіарності її рівнів, інтегруючи їх в цілі єдності. Ігнорування взаємозалежності, взаємоконтролю і взаємодоповнюваності гілок і рівнів державної влади неминуче веде до збіднення державної влади як складного, системного суспільного явища.

Незалежність та самостійність кожної з трьох гілок влади, і особливо законодавчої та виконавчої не повинні бути перешкодою для їх співробітництва. Більше того, ефективна влада не можлива без їх взаємозалежності та взаємодії.

Теоретично ця вимога витікає з єдності державної влади, загального напрямку державної політики. Така єдність не виключає різниці в способах здійснення державної влади тими чи іншими органами держави, а також можливість суперечок всередині влади. Розбіжності, а відповідно і протиріччя неминучі в силу факту існування кількох гілок влади. Однак принцип єдності вимагає не доводити розбіжності до протистояння та боротьби. З принципових питань державної політики всі гілки влади мають діяти узгоджено, інакше неможливо керування суспільством, що неодмінно тягне за собою анархію та розпад.

Теза про необхідність одночасного поділу та взаємодії гілок влади підкреслена Верховним судом США по справі президента США Р. Ніксона. У рішенні суду говориться: "Конституція вимагає, щоб гілки влади були одночасно відокремлені одна від одної і взаємозалежні, являючись автономними та взаємодіючими одна з одною [15, с. 307].

Доповнюючи один одного, державні органи за допомогою державної влади об'єднуються для загальної мети – реалізації ст. 3 Конституції України, що проголошує людину вищою цінністю.

Принцип єдності системи державної влади покликаний формувати певний напрям в правосвідомості, в результаті якої, з одного боку, приймаються державні рішення, сприяючі зміцненню державності, її конституційним ідеалам і цінностям, а з іншої - підтримуються такі рішення. Ві-

домий російський правознавець і соціолог Б. Кістяковський відзначав, що основною метою і завданням конституційної держави є знаходження підтримки і опори в народі. У такій державі «влада солідарна з народом, їх цілі і інтереси значною мірою спільні». «Єднання разом з народом є завжди метою і основним прагненням всякого конституційного уряду. Таким чином, в організації влади в конституційній державі ми встановлюємо основною властивістю державне єднання взагалі. Це властивість є здійснення солідарності між людьми». [16, с. 441].

Єдність і цілісність системи державної влади повинні підкріплюватися ідеологічно. І це не суперечить ст. 15 Конституції, оскільки необхідним елементом будь-якої ідеології, що конституційно визнається в Україні, є дотримання Конституції і підпорядкування її вимогам.

У нашій державі допускається різноманіття поглядів на характер взаємин людини з суспільством і державою, на способи і методи здійснення державної влади і місцевого самоврядування. Але обов'язком держави є, охороняючи цю єдність, впливати на формування світогляду, що відрізняється творчим, а не руйнівним характером. Особливе значення тут має впровадження відповідних ціннісних орієнтацій в систему правової освіти і виховання, в ідеологічну діяльність держави. Труднощі українського сьогодення об'єктивно вимагають усвідомлення ціннісного сенсу єдності і авторитету державної влади.

### Література

1. Тихомиров Ю. А. Государство: развитие теории и общественная практика / Ю. А. Тихомиров // Правоведение. – 1999. – №3. – С. 3-8;
2. Орзих М. Ф. Право и личность: Вопросы теории правового воздействия на личность / М. Ф. Орзих – Киев-Одесса: Вища школа, 1978. – 178 с.
3. Козлова Е. И. Конституционное право России: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / Е.И. Козлова, О. Е. Кутафин – М.: Юристъ, 1998. – 519 с.
4. Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значе-

### В.В. Ладиченко

Системное единство государственной власти – гарантия конституционной стабильности.

В статье рассматривается государственная власть как конституционно-правовая категория в триединстве социального единства, единства принципиальных целей и направлений деятельности всех государственных органов, организационно-правовом единстве.

### V.V. Ladychenko

Systemic unity of state power – the state power.

In the article is examined as a constitutional category in the trinity of social cohesion, and the unity of the principal objectives and activities of all government agencies, organizational and legal unity.

нис / Н. И. Палиенко – Ярославль, тип. Губ. правл. 1903. – 567 с.

5. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. юрид. закладів і фак. / [Ташій В. Я., Погорілко В.Ф., Тодика Ю. М., Бурчак Ф. Г., Грошевой Ю. М.]; ред. В. Я.Ташій – К.: Український центр правничих студій, 1999. – 376 с.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Білоножко В. М., Бурячок А. А., Гнатюк Г. М., Гнатюк І. С., Головащук С. І., Гюрюшина Г. Н. та ін.] – К.: Дніпро, 2009. – 1332 с.

7. Сравнительное конституционное право – М.: Манускрипт, 1996. – 729с.;

8. Чиркин В. Е. Основы государственной власти: Учеб.пособие. / В.Е. Чиркин – М.: Юристъ, 1996. – 110 с.

9. Ильин И. А. // Собрание сочинений : в 10 т. / И. А Ильин [сост. и коммент. Ю. Т. Лисицы]. – М.: Рус. кн., 1993 – Т. 4 – 1994. – 620, [1] с.

10. Тихонов В. Н. Идси П. Д. Юркевича о государстве и праве в контексте современности : монография / Тихонов В. Н. – Луганск : РИО ЛАВД, 2003. – 304с.

11. Государственное право Германии: Сокр. пер. нем. семитомного издания / [Арним Г. Г. Ф., Бартльшпергер Р., Бетге Г., Блюмель В., Буллингер М.]; отв.ред. Б. Н. Топорнин – М.: ИГПАН, 1994. – Т. 2 – М. – 320 с.

12. Советское государственное право / [И.Е.Фарбер, О.О.Миронов, В.Т.Кабышев] под ред. И. Е. Фарбера. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 324 с.

13. Каркунов Н. М. Русское государственное право – С-Пб.: тип М. М.Стасюлевича, 1908-1909. – Т.1: Введение и общая часть – 1908. – 255 с.

14. Гегель Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель; пер.с нем. М.И. Левина. – М.: Мысль, 1990. – 527 с.

15. *Padover S. C. The Living US Constitution* – N.Y.: Pulme, 1983. – 512 p.

16. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А.Кистяковский – С. Пб.: Изд-во Рус. Христиан. гуманит. ин-та, 1998. – 800 с.