

ВЛАДА ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ РЕСУРС



Анна Радченко

канд. геол. наук, заступник директора
з питань наукової та видавничої діяльності
ВД «Академперіодика» НАН України,
м. Київ

Цього разу хочу поділитись інформацією про книгу «Поділ влади у контексті теолого-соціологічного праворозуміння (нариси правової теорії)» (Київ: Гельветика, 2023. 192 с.). Це суто наукова монографія, яка виявилась напрочуд легкою для сприйняття, надзвичайно цікавою і насиченою ретельно дібраною й витончено викладеною інформацією. Текст є настільки дружнім, що зрозумілий читачеві без фахової підготовки: автор за допомогою численних прикладів, порівнянь та історичних нагадувань, залучення багатьох давніх і сучасних джерел поступово підвищує складність описаних питань і допомагає здолати шлях від витоків права до актуальних проблем поділу влади в Україні та їх впливу на повоєнний розвиток нашої держави.

Автором книги є **Василь Костицький** — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, академік Національної академії правових наук України, знаний політичний і громадський діяч, ексголова Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі, активний учасник становлення й один із засновників Зеленого руху в Україні, народний депутат України перших трьох скликань, відзначений численними державними нагородами. Однак непересічну вагу книзі, де розглянуто зокрема поділ влади в Україні, надає те, що В. Костицький є співавтором Конституції України і понад 150 законопроектів із питань захисту суспільної моралі, судово-правової реформи, власності, захисту прав особи, охорони здоров'я, вільності віросповідання, з проблем охорони довкілля, ряду Законів України щодо реформування судової системи. Більшість підготовлених за його участі законопроектів ухвалені Верховною Радою України. Тож ця книга є «*своєрідним підсумком тривалого наукового осмислення вченим як процесів конституціотворення в Україні, так і впровадження у практику державного будівництва принципу поділу влади*», — як

зазначила автор вступу до книги, голова Конституційного Трибуналу Польської Республіки **Юлія Пишлембська**.

Зазвичай ми згадуємо про владу під час передвиборних перегонів або коли нас щось не влаштує. Однак Революція гідності істотно вплинула на суспільство: із піднесенням волонтерського руху ослабли патерналістські настрої, багато хто зацікавився місцевим самоврядуванням й можливостями покращення свого життя власноруч, наприклад у межах об'єднаних територіальних громад. А повномасштабна російська агресія наочно показала нам, чому саме влада має бути розподіленою, а не сходитись в одних руках, на кшталт рук диктатора й агресора — «колективного путіна». Отже, поділ влади, засадничий для демократії, є наріжним каменем творення правової держави.

Глобалізація світу, яка прямує до всеосяжного управління шляхом імплементації глобального права у національні системи, сприяє зростанню прозорості цих систем і поширенню демократії. Ніби добре, але події останніх десятиліть засвідчили слабкість демократичних інститутів перед всесвітніми демографічними й екологічними проблемами, тоталітарною агресією, світовим тероризмом. Викликом для демократій нині є необхідність обмеження прав і свобод громадян, як то відбулось через пандемію і триває у нас зараз через війну.

Також із поширенням демократії та під впливом глобалізаційних тенденцій майже в усьому світі панує державна правотворчість, через що права стає все більше у суспільстві і все менше у кожної конкретної людини. Чому так?

На думку В. Костицького, тому, що в багатьох країнах відбувається десакралізація права, відрив його від релігійного й морального коріння. Адже право є множинним поняттям і саме від панівного праворозуміння в кожній країні, суспільстві, історичному періоді й залежить зміст і успішність функціонування суспільного договору — Конституції. Пропонуючи свою теолого-соціологічну концепцію праворозуміння, автор вбачає у праві не тільки вид соціальних норм, формалізованих і загальнообов'язкових, а й спосіб обмеження влади та рівну міру свободи і справедливості для кожного. Важливо, що у Конституції України зв'язок із релігійною і моральною основою, який забезпечує узгодження особистих інтересів з суспільними, не втрачено. Адже у Преамбулі сказано, що Верховна Рада ухвалює цю Конституцію, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями. Ключове слово тут — відповідальність, а відсил до релігійних витоків влади акцентує, що для України надважливим є право людини на життя, дане Богом. Тоді абсолютною логічною і необговорюваною є відсутність смертної кари і природною — панівна доктрина поділу влади, викладена ще в Біблії: «*Господь — судія наш, Господь — законодавець наш, Господь — цар наш*» (Іс. 33:22).



Василь Костицький
доктор юрид. наук, професор,
академік НАПрН України

Цікаво, що теолого-соціологічний підхід дає можливість досить просто вирішити дискутоване останнім часом питання щодо клонування й прав клонів, а також прав (відповідальності) штучного інтелекту, зокрема людиноподібних роботів. Розширення за їх рахунок каталогу суб'єктів права «означатиме не що інше, як порушення фундаментального принципу правової рівності людини, зокрема перед Богом, Божого походження людини», неминуче призведе до появи «генетичного расизму» (адже клони будуть людьми другого гатунку) і перекладання відповідальності з людини на створених нею роботів, підважить засади співвіднесення прав і обов'язків.

Теолого-соціологічний підхід пояснює й ієрархію права, співвідносячи приватне / позитивне / людське із публічним / надпозитивним / Божественним. «Право "живе", доки воно застосовується суспільством і твориться ним», і в такому сенсі право є самовідтворюваним, а норма права, тобто конкретне правило поведінки, стає «вічним двигуном». Проте «не можна не помітити в реальному суспільному житті численні відхилення фактичних дій суб'єктів права від моделей, статусів і компетенцій, закріплених за ними формально», тому «теолого-соціологічний підхід до праворозуміння передбачає серйозний аналіз практики реалізації права», усіх «позитивних та негативних факторів суспільного життя, що зумовлюють функціонування правових регуляторів».

Викладений автором короткий огляд історії становлення ідеї правової держави, паралельно з якою розвивалась ідея поділу влади, підводить нас до розуміння того, що традиційний від часів Монтеск'є поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову склав основу демократизації. Однак нині цей поділ не охоплює всіх наявних інституцій і функціональних гілок державного механізму. Наприклад, в Україні це модель місцевого самоврядування, яке є «окремою публічною владою територіальної громади, адже має окрему структурну будову, відносно самостійна у здійсненні своїх повноважень та має задекларовану майнову і бюджетну автономію», а також Президент, який посідає «відносно відокремлене становище поміж законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади» і має «достатньо вагомий повноваження й у сфері законодавствування, й у сфері впливу на виконавчу та судову владу». Тож нині в Україні, як і загалом в Європейському Союзі, постав запит на нове структурування поділу влади.

Україна як демократична, правова, соціальна держава має певні особливості конституційної моделі поділу влади, властиві перехідним суспільствам. Ця проблема поглиблюється також через те, «що за весь період "роботи" чинної Конституції України ця модель так і не запрацювала "на повну потужність" і повсякчас зазнавала дестабілізуючого впливу з боку поспішних конституційних змін, зокрема у 2004, 2010, 2014 рр.».

На суспільний запит треба відповідати, адже народ є водночас джерелом і суб'єктом влади, носієм суверенітету. Тому українська правова наука, на думку В. Костицького, мала б спрямувати зусилля не так на «усунення внутрішніх протиріч у Конституції України», як на вироблення «теоретичних положень, які лягли б в основу обґрунтування оптимальної моделі функціональної структуризації державної влади».

Три останні розділи книги присвячені запропонованому автором трирівневному поділу влади: **перший рівень** — «народ як суб'єкт влади», **другий** — «представницька влада», **третій** — «функціональна влада». Не буду розглядати їх тут детально, відзначу тільки декілька, на мій погляд, цікавих моментів.

В Україні як змішаній республіці президент становить по суті окрему гілку влади, складову поділу, інститут влади, бо має багато функцій (установчу, нормотворчу, номінаційну, контрольну, зовнішньополітичну, військову, судову) і багато сфер впливу. І хоча він не очолює виконавчу владу, фактично він є носієм влади. Серед допоміжних служб Президента виділяється Офіс Президента України (сучасна назва), про який безпосередньо у Конституції згадки немає. Його керівники і працівники, не обрані народом, а призначені главою держави, фактично не несуть жодної відповідальності за втручання у функціонування різних гілок влади, навіть якщо питання конституційно належало до компетенції Кабінету Міністрів України. І хоча «напрацьований досвід самостійного вирішення багатьох державних питань дав позитивні результати діяльності апарату Президента України в умовах війни», цей аспект організації влади потребує ретельного дослідження і фахової оцінки.

Безумовно, окремою гілкою влади нині є місцеве самоврядування, яке також має ознаки поділу на виконавчу владу (комітети) і контрольні органи (комісії). Місцеве самоврядування має бути сервісно орієнтованою структурою, а не парламентом в мініатюрі, як є подеколи. Органи самоврядування необхідно однозначно відмежувати від органів виконавчої влади, тобто місцевих держадміністрацій. Останнім залишити тільки наглядово-контрольні функції. Потрібно провадити не тільки подальшу гармонізацію з Європейською хартією самоврядування, а й здійснити «конституційне закріплення децентралізації», аби завадити можливим спробам повного чи часткового скасування здійснених реформ за допомогою формально-правових інструментів.

Дуже складною і розгалуженою в Україні є виконавча влада: вона має «триєдиний характер» (державна виконавча влада, виконавчі органи місцевого самоврядування і виконавчі повноваження Президента) і реалізується на трьох рівнях (Кабінету Міністрів, міністерств і центральних органів виконавчої влади, місцевих органів). Усі вони можуть утворювати допоміжні служби: бюро, комітети, комісії, агентства, інспекції... Така структура вочевидь потребує уніфікації та спрощення, тим більше, що нині відбувається зміщення центру влади від законодавчої і виконавчої до судової, а судова практика усе більшою мірою стає джерелом права.

Також професор Костицький вважає, що в Україні можна говорити про наявність окремої контрольно наглядової гілки влади, до якої відносить, зокрема, Прокуратуру України. За правовим статусом вона відрізняється від інших державних органів і «не може бути "вмонтована" у систему органів виконавчої або судової влади». До цієї гілки влади варто віднести й інші структури й інші органи, які мають «спеціальні контрольні повноваження й особливий порядок формування і призначення кадрів»: Національний

банк України, Рахункову палату України, Уповноваженого ВР України з прав людини та ін.

Водночас автор зазначає, що через невирішеність теоретико-правових проблем функціонування деякі державні органи «часом "переобтяжують" структуру державного апарату, породжують численні конфлікти компетенцій та поки що демонструють низькі показники власної ефективності». Наприклад, Служба безпеки України і створені протягом 2014—2021 рр. нові органи: Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, Бюро економічної безпеки, Національна поліція тощо.

Зародком нової гілки влади, атестаційної, є Вища рада правосуддя. Ця гілка «охоплює своїми повноваженнями проблеми атестації кадрів державних посадовців та керівних працівників..., діяльність яких має суспільне значення». Досвід створення органів цієї гілки влади у різних країнах свідчить про позитивні і негативні наслідки для суспільства, але через подальший розвиток громадянського суспільства потребуватиме усе більше уваги.

Ретельно проаналізувавши стан поділу влади в Україні і порівнявши його з особливостями конституційного устрою інших європейських країн, насамперед Польщі, В. Костицький доходить висновку «щодо доцільності адаптації та ренесансу ключових елементів» сучасних концепцій поділу влади, зокрема теолого-соціологічного праворозуміння, в умовах сучасної України «з урахуванням специфіки національного правового досвіду та потреб перспективного розвитку ключових державних інститутів».

Сподіваюсь, що запропоноване автором «концептуально нове багатовимірне бачення онтології "розподілених влад"» з трирівневою моделлю їх поділу допоможе здійснити конституційну модернізацію повоєнної України. ■

