

№ 1. 8. ЦДІА України, ф. 707, оп. 168, спр. 600. 9. ЦДАВО України, ф. 2581, оп. 1, спр. 117, 132. 10. ЦДІА України, ф. 707, оп. 167, спр. 322. 11. Підраховано авторами за: ЦДАВО України, ф. 2581, оп. 1, спр. 28; спр. 106, 89. 12. ЦДАВО України, ф. 2581, оп. 1, спр. 28. 13. ЦДІА України, ф. 707, оп. 85, спр. 189. 14. Києвлянин. 1917. 18, 27, 28, 30 июля. 15. ЦДАВО України, ф. 2201, оп. 1, спр. 12. 16. Дорошкевич О. Огляд життя середньої школи// Вільна українська школа. 1917. № 2. 17. ЦДАВО України, ф. 2581, оп. 1, спр. 70. 18. ЦДАВО України, ф. 2581, оп. 1, спр. 106. 19. Нова Рада. 1917. 24, 26, 29 серпня. 20. ЦНБ ім. В.І.Вернадського, відділ рукописів, ф. 207, спр. 14. 21. Рідне слово. 1917. 8 квітня. 22. ЦДАВО України, ф. 2581, оп. 1, спр. 15. 23. Сушицький І. Про вищі українські школи на Вкраїні// Вільна українська школа. 1917. № 2. 24. Нова Рада. 1917. 18 серпня, 12. 26 вересня, 11 жовтня. 25. Вільна українська школа. 1917. № 1. 26. Широцький К. Про Академію мистецтв// Вільна українська школа. 1917. № 3-4. 27. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1. 28. Левитський О. Полтавський Український Народний Університет// Нова школа. 1918. № 14. 29. ЦДАВО України, ф. 2201, оп. 1, спр. 336.

*Надійшла до редакції 12.11. 96*

*М.М.Воронов*

### **ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Важливе значення має дослідження питання про поділ державної влади, місце і роль її законодавчої гілки у системі цієї влади. Виділення трьох різновидів влади здійснюється, перш за все, за характером повноважень їх органів: законодавчої, виконавчої і судової. Поділ влади означає не що інше, як функціональний зріз державно владної діяльності, розмежування компетенції між відповідними органами. Для вираження державної волі носія влади (класу, народу, інших соціальних груп) виникає законодавча функція (законодавча влада), а разом з нею і система органів, що її здійснюють і забезпечують.

Розподіл влад у сучасних умовах є одним із атрибутів правової демократичної держави. Сама ж теорія розподілу влад - підсумок багатовікового розвитку державності, пошуку дійових механізмів, які уберігають суспільство від сваволі та деспотизму. Як досягнення передової суспільної думки, загальнолюдська цінність, вона спрямована проти авторитаризму в державі, має служити цілям демократії.

Найбільш чітко і послідовно принцип розподілу влад сформулював у своїх працях Ш.Монтеск'є. Він зазначав, що коли законодавчі і виконавчі сили поєднані в одній і тій же людині або в одному й тому ж органі магістратури, то свобода неможлива, оскільки можуть виникнути побою-

вання, що той же монарх чи сенат зможе запровадити тиранічні закони. Знову ж такі свободи бути не може, якщо судова влада не розділена з законодавчою та виконавчою. Якщо вона об'єднана з законодавчою владою, життя і свобода суб'єкта будуть зазнавати свавільного контролю, суддя тоді перетворюється у законодавця. Якщо вона об'єднана з виконавчою владою, суддя може чинити зі всією жорстокістю поневолювача [1, с.294]. Очевидно, що він вбачав у розподілі влад перш за все унеможливлення намагань власть імущих обмежити права та свободи громадян. І сьогодні головною метою поділу державної влади є забезпечення прав і свобод особистості, законності та правопорядку, створення надійних гарантій від сваволі влади.

Концепція розподілу влад тісно пов'язана з теорією народного суверенітету, положенням про права людини і політичну свободу, утвердженням законності [2, с.3-4].

Відступ від принципу розподілу влад, як свідчить практика, здатний викликати тяжкі наслідки для суспільства і для людини. Відомо, що в основу радянської концепції державної влади були покладені погляди класиків марксизму-ленінізму, які розглядали механізм державної влади як "працюючої корпорації, що одночасно є законодавчою і такою, що виконує закони" [3, с.153]. Державна влада розумілась як єдине ціле, що призводило до абсолютного домінування виконавчої (партійно-адміністративної) влади та її апарату, зосередженню в останньому всіх функцій державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) і, зрештою, до диктаторсько-тоталітарної узурпації влади окремим прошарком людей. Після розпаду СРСР вже нові незалежні держави закріпили принцип розподілу влад на конституційному рівні. У державах СНД знаходить прояв тенденція від повного ігнорування цієї теорії у минулому до її виразної абсолютизації нині [4, с.6].

Поняття "розподіл влад" можна назвати умовним. Насправді "державна влада єдина і неподільна, підпорядкована інтересам держави і людини, через що необхідно говорити не про поділ влади, а її функцій і повноважень між державними органами, розподіл основних напрямів діяльності" [5, с.61].

Реалізація принципу розподілу влад покликана закріпити, по-перше, певну автономію різних структурних елементів державного апарату у їх взаємодії як суб'єктів державно-владних відносин; по-друге, певну незалежність законодавчих, виконавчих і судових органів у процесі їх формування та діяльності; по-третє, обмеження владних повноважень.

Виділення трьох гілок влади має спиратися на чітку і стабільну конституційну основу, яка містила б у собі надійний механізм стримувань і противаг. Елементами такого механізму повинні бути, зокрема, і такі: встановлення терміну повноважень посадових осіб; несумісність депутатського мандату з відповідальною посадою у апараті управління; право вето на закони; контроль за діяльністю уряду; право розпуску парламенту; справжня незалежність судів та суддів та ін. Справжнє взаємне зрівноваження законодавчої, виконавчої та судової влади можливе лише тоді, коли кожному органу, що здійснює цю владу, буде надане право контролю за іншими, через що жодна гілка влади не зможе підпорядкувати собі інші чи втручатися у їх діяльність. Всі вони мають діяти на основі взаємного співробітництва, що забезпечується системою стримувань і противаг. Ця система обумовлена практичною потребою так організувати функціонування влад, щоб стосовно одна одної вони виступали як цілком самостійні і рівноправні, щоб жодна з них не могла посісти чільне становище. Як правильно зазначає М.В.Цвік, поділ влади можна здійснити лише на основі народовладдя, тобто в умовах демократичної, заснованої на верховенстві правових законів держави, у якій пріоритету набули права особи [6, с.23].

Якраз конституційне закріплення поділу влади у Основному Законі (ст.6) є принципово новим, оскільки поняття та конкретні прояви стримувань і противаг у радянській юридичній науці і у нормативно-правових актах були відсутні. Сама ідея розподілу влад тривалий час заперечувалась.

Розподіл влад ні в якому разі не можна розуміти як протистояння. Найменший розлад між гілками влади може призвести до хаосу у суспільстві, до руйнування єдиної державної влади. Неузгодженість різних аспектів владного механізму, виклик політичної влади нормам права і моралі, наростання агресивності у відносинах між державними органами та людьми, руйнування соціальної інфраструктури, прояви масової істерії - ось така ціна, яку може заплатити суспільство при найменшому відхиленні гілок влади від співробітництва і взаємодії. Проте і безконфліктність - це шлях до стагнації, застою, через що на перший план виходить уміння конструктивно вирішувати виниклі протиріччя [7, с.17]. Рецидиви щодо цього мають бути негайно усунуті якраз на конституційно-правовій основі. Передбачити такі основи життя необхідно задля надійного, стійкого становища особи у суспільстві, позаяк та сама "особа неможлива у хаосі" [8, с.189].

Таким чином, Конституція покликана унеможливити протистояння між гілками державної влади. Концепція розподілу влад означає тільки одне: законодавча, виконавча і судова влада мають своє призначення (функції) і строго відповідну компетенцію; вони самостійні і незалежні у реалізації своїх повноважень; володіють можливістю взаємно стримувати та контролювати одна одну. Жодна гілка влади не може перебрати на себе функції іншої, але і діяти відокремлено вони також не в змозі. Тому влади “повинні взаємно доповнювати одна одну, зберігати необхідний зв’язок і узгодженість, утворюючи єдиний “політичний організм” функціонування для блага народу” [9, с.36].

Для держав пострадянського періоду проблемний характер має давній спір про те, яка форма державного правління більше прихильна до реального розподілу влад. Очевидно, що ця проблема дещо перебільшена. Бо в умовах перехідного періоду і проведення економічних реформ у багатьох державах СНД (Росія, Білорусь, Україна) має місце протистояння парламенту і президента через деформацію суспільних процесів у цих державах, що обумовлено слабкістю усіх гілок влади, намаганням, насамперед, виконавчої влади інколи одноосібно вирішити більшість виниклих проблем, як правило, шляхом ослаблення законодавчої влади.

Певне визнання у нас має думка, що дійсний розподіл влад можливий тільки в умовах президентської республіки, де уряд не знаходиться під таким впливом парламенту, як це має місце у парламентській республіці. Обґрунтованість або, навпаки, необґрунтованість такої думки визначається специфікою кожної конкретної держави, режимом її влади, чітким конституційним закріпленням повноважень різних державних органів і системи стримувань і противаг, гарантованістю діяльності державних органів різних гілок влади тільки у межах наданої їм компетенції.

У цьому зв’язку є цікавою доповідь експертів Нарadi з безпеки та співробітництва у Європі щодо демократичних інститутів, у якій зазначається, що хоча класична доктрина розподілу влад у її справжньому вигляді втілюється у життя головним чином у системах з президентським правлінням, суть її знаходить своє відображення і в практиці багатьох інших політичних систем [10, с.7]. Резонно звернути увагу на цей висновок солідної міжнародної організації.

Особливе місце у системі державної влади посідає законодавча влада. Воно обумовлене перш за все тим, що ця влада є представницькою, тому безпосередньо народ надає їй повноваження. Через це місце законодавчої влади можна визначити як “перша серед рівних” [11, с.16]. Ще Д.Локк відзначав верховенство законодавчої влади, підпорядкованість їй всіх інших гілок влади [12, с.86].

Л.Т.Кривенко у своїх роботах послідовно обстоює думку про домінуюче місце Верховної Ради України, що ґрунтується на фундаментальних засадах: а) джерелі-влади парламенті; б) його призначенні; в) характері цього органу; г) важливості і масштабах його компетенції [13, с.87]. На думку М.В.Цвіка та О.Р.Дашковської у нашій державі доцільно утвердити пріоритет влади законодавчої, яка безпосередньо втілює народний суверенітет [14, с.13]. В.В. Копейчиков також указує на особливе місце парламенту в системі органів державної влади, який за допомогою законів визначає основи організації діяльності органів інших гілок влади [15, с.18]. А.Колодій та М.Рудницький відзначають провідне місце законодавчої влади у системі розподілу влад [16, с.26].

Вважаємо правильним твердження названих вчених про примат законодавчої влади в системі органів державної влади, що безпосередньо стосується і Верховної Ради України - єдиного органу законодавчої влади в Україні (ст.75 Конституції України).

Верховенство законодавчої влади, одначе, не означає її повновладдя, неподільного панування. У демократичному суспільстві неодмінно спрацьовують сутнісні обмеження, що впливають із делегованості законодавчої влади. Адже тільки народ має всю повноту державної влади, а волею виборців визначається природа і доля законодавчого представницького органу держави. Канула у Лету теза про те, що Верховна Рада - це орган, який має усю повноту влади і уповноважений вирішувати всі питання, що знаходяться у віданні України (сюди належали і ті, які на конституційному рівні закріплювалися за органами виконавчої влади). Конституція України чітко розмежувала і закріпила повноваження органів державної влади, у тому числі Верховної Ради України (ст.85).

Законодавча влада становить собою делеговану колегіальну владу. Колегіальний орган - це своєрідний багатогранний політичний форум, що об'єднує представників найбільш впливових сил суспільства, носіїв різних поглядів та ідеології, прибічників різних політичних програм. Однак боротьба поглядів, позицій, платформ у парламенті призводить врешті-решт за допомогою демократичних та юридичних процедур до того спільного результату, який втілює у собі волю більшості законодавців, а отже, відповідну волю виборців. Таким загальним і основоположним показником роботи законодавчого органу є, в першу чергу, закон. У Конституції України зазначається, що Верховна Рада України приймає закони України, вносить зміни до Конституції України (п.п. 1,3 ст.85). Про особливий статус парламенту України свідчить і те, що, крім нього, тільки народ на референдумі має право приймати закони, вносити до них зміни та доповнення.

Однак слід наголосити, що категорія “законодавча влада” зовсім не означає, що єдиною прерогативою парламенту є законодавча (правотворча) функція. Він здійснює і інші важливі функції (наприклад, установчу і контрольну), які зачіпають життєдіяльність держави і суспільства. Зокрема, парламенти затверджують державні бюджети, виконують певні організаційно-розпорядчі дії, пов’язані з формуванням вищих виконавчих та судових органів. Важливе значення має здійснення законодавчою владою контролю за діяльністю уряду і деякими посадовими особами виконавчої влади.

У цьому плані в умовах перехідного періоду розвитку суспільства багатогранну діяльність у відповідності з Конституцією проводить Верховна Рада України. Обсяг повноважень парламенту України такий, що його реалізація охоплює сфери діяльності виконавчої та судової, передбачає їх постійну взаємодію і контроль (ст.85 Конституції України).

Прийнята Конституція в основному вирішила питання розмежування повноважень усіх гілок влади, визначила статус і компетенцію вищих державних органів, що з часом дозволить досягти належної гармонії у їх взаємовідносинах на користь всього українського суспільства. Унеможливлене різночитання, наприклад, щодо питання про форму державного правління України (за формою правління Україна близька до напівпрезидентської республіки), що мало безпосереднє відношення до проблеми розподілу влад і, отже, до визначення місця та ролі парламенту у системі державної влади, співвідношення правотворчих та інших функцій законодавчої влади. Останнє має особливе значення - будь-яка диспропорція суттєво може вплинути на якість та ефективність діяльності законодавчої влади. Назва - законодавча влада - повинна повною мірою відповідати тому призначенню, яким керуються мільйони виборців, формуючи цей представницький орган державної влади. Адже якраз через Конституцію і закони реалізується воля, інтереси і потреби членів суспільства. Це свідчить про те, що вся повнота влади в Україні належить народу, і він є єдиним джерелом влади.

Таким чином, законодавча влада - це влада, яка від імені народу України реалізує свої функції через контроль, прийняття законів, інших правових актів і установчих дій, строго визначених Конституцією та нормативно-правовими актами України. Її єдиний орган в Україні - Верховна Рада - є головною ланкою у системі державної влади. Однак без поділу влади, створення ефективної моделі взаємодії її законодавчої, виконавчої та судової гілок, закріплення на конституційному рівні оптимальної системи стримувань і противаг не може бути демократичної, правової держави.

## Список літератури:

1. Монтескьє Ш. Избранные произведения. М., 1955.
2. Прозорова Н. Робесп'єр проти Монтеск'є, або знову про розподіл влад // Віче. 1995. № 2.
3. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М. Т. 34.
4. Шемшученко Ю.С. Сила демократії у силі влади // Віче. 1995. № 7.
5. Цвик М.В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України. 1993. № 1.
6. Цвик М.В. Актуальные проблемы организации власти в Украине // Проблемы законности. 1995. № 30.
7. Тодика Ю.М. Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // Вісник Академії правових наук України. 1996. № 6.
8. Бердяев Н.А. Письма о философии неравенства // Русское зарубежье. Л., 1991.
9. Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. М., 1995.
10. Доклад семинара экспертов по демократическим институтам СБСЕ Совету СБСЕ. Осло, 15 ноября 1991 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1993.
11. Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992.
12. Локк Д. Избранные произведения. М., 1962. Т.2.
13. Кривенко Л.Т. Верховный Совет Украины: место в системе государственной власти // Гос. и право. 1995. № 5.
14. Цвик М.В., Дашковская Е.Р. О современной трактовке теории разделения властей // Проблемы законности. 1993. № 28.
15. Колейчиков В.В. Організація державної влади і розробка нової Конституції України // Вісник Академії правових наук України. 1995. № 3.
16. Колодій А., Рудницький М. Наскільки варто обмежувати владу законодавчих органів // Віче. 1995. № 8.

*Надійшла до редколегії 27.12.96*

*О.М. Анохін*

### **ПРО МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ (КОМІТЕТІВ)<sup>1</sup> ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ**

Для визначення місця і ролі постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України у системі державних органів суттєве значення має дослідження їх правової природи. Це вимагає попереднього розгляду категорій “держава”, “державний апарат”, “державний орган”.

Першою у цій системі є категорія “держава”, характеризуючи яку, ми акцентуємо увагу на її внутрішньому устрої. Держава - це система, що управляє суспільством, яка має внутрішню структуру та спеціальні органи для реалізації своїх повноважень - механізм держави, її апарат [1, с.69].

Основним складовим елементом держави є державний апарат, котрий також має свою внутрішню структуру. В юридичній літературі існують два

---

<sup>1</sup> Конституція України 1996 р. передбачає перейменування постійних комісій Верховної Ради України у комітети (ст.89). Через те, що у нині діючій Верховній Раді назва їх не змінена, у статті ці органи також називаються постійними комісіями.