

з другого боку, щодо утворення окремих органів державної влади. Актуальними в цьому відношенні є, зокрема, питання про наявність у Верховній Раді як органу законодавчої влади функції державного будівництва, про доцільність існування як окремих органів судової влади арбітражних судів, оскільки нині розрізняються такі функції правосуддя, як конституційне, адміністративне, цивільне і кримінальне судочинство, не визнаючи тим самим як самостійне арбітражне судочинство.

3. Проблематичною є не лише розгалуженість окремих видів органів державної влади, але і їх склад та структура. Потребує, зокрема, обґрунтування кількісний склад нашого Парламенту, кількість його постійних комісій, наявність Президії Верховної Ради та інших його структур, існування яких не має під собою належної теоретичної основи.

4. Значною теоретичною проблемою є проблема взаємовідносин органів державної влади, їх співвідношення, пріоритетів, порядку формування. Насамперед це стосується статусу і пріоритетів Парламенту, Президента і уряду. Особливо це стосується пріоритету законодавчої влади — Парламенту та виконавчої влади.

5. Актуальними є проблеми ключових інститутів окремих ланок державної влади, зокрема статусу депутатського мандату, інституту відкликання народного депутата, парламентського імунітету, парламентської меншості, парламентської опозиції тощо.

Надійшла до редколегії 15.04.95.

М. В. ЦВІК, академік АПН України

ВЗАМОЄМОДІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ, ВИКОНАВЧОЇ ГІЛОК ВЛАДИ ТА РЕФЕРЕНДУМУ В СИСТЕМІ НАРОДОВЛАДДЯ

Дебати, що розгорнулись останнім часом в українському суспільстві, з таких фундаментальних питань, як створення нової Конституції України, шляхи і темпи проведення реформ, організація державної влади, підкреслюють необхідність теоретичного дослідження цих питань, виявлення ролі держави і права у їх вирішенні. Провідне значення у цьому відношенні має належне використання принципу розподілу влади, що дозволяє уникати свавілля, перевищення влади та її узурпації у суспільстві і є невід'ємною ознакою демократичної, соціальної, правової держави, якою згідно з численними проектами її Конституції повинна стати Україна. Багаторіч-

ний досвід країн, які використовували цей принцип, свідчить про неминучість виникнення час від часу протиріч між законодавчою і виконавчою гілками влади. Але це вважається нормальним явищем. Ці протиріччя треба долати за допомогою існуючих між цими гілками влади взаємостримувальних і противаг. Таким чином запобігається виникнення гострих конфліктних ситуацій, уникається погроза їх переростання у відкриту конфронтацію.

Не випадково Президент України у зверненні до Верховної Ради 4 квітня 1995 р. підкреслив життєву необхідність «забезпечити єдність у здійсненні стратегічної політики всіх гілок влади»¹.

Між тим саме в умовах сьогодення України ми ще недавно були свідками періодичного загострення протиріч між законодавчою і виконавчою гілками влади. Це особливо небезпечно у зв'язку з тим, що в Україні й досі не прийнято нову Конституцію.

Виконавча влада має підстави бути незадоволеною недостатньо швидкими темпами створення законодавчої бази для здійснення реформ, невисокими якістю і стабільністю створюваних законів, їх суперечливістю, необґрунтованим, на її думку, втручанням парламенту у сферу виконавчих повноважень.

В свою чергу парламентарії висловлюють незадоволення якістю роботи урядових установ, частими помилками та повільними темпами проведення реформ. У значній частині депутатів викликав тривогу намір Президента докорінно реформувати зверху донизу стародавню систему Рад як державних органів, нижчі ступені якої розглядались як своєрідні опорні пункти загальнодержавного парламенту, а також надати Президенту право розпускати при наявності певних обставин парламент.

Певну роль у відносинах законодавчої і виконавчої влади відіграють міжпартійні суперечки і чисто суб'єктивний чинник. Конфлікти, що виникають між цими гілками влади, час від часу породжують небезпеку виникнення тупикової ситуації. За таких умов нерідко погрожують апелюванням до народу, несуваються пропозиції про проведення голосування щодо неузгоджених питань, або про довіру певній особі чи органу.

Пропонуючи Верховній Раді прийняти закон про владу, Президент підкреслив, що в разі його незатвердження він звернеться до народу. Є чимало пропозицій щодо затверд-

¹ Голос України. 1995. 6 квіт.

ження шляхом референдуму проекту нової Конституції України або її окремих положень¹.

Зазначені обставини актуалізують питання про встановлення оптимального для розв'язання проблем взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади та референдуму місця кожного з цих інститутів у системі народовладдя.

Принцип народовладдя здійснюється демократичною державою через всю систему її органів — законодавчих, виконавчих, судових, наглядово-контрольних. Народ є джерелом державної влади, а народний суверенітет — джерелом державного суверенітету. Останній обмежений лише необхідністю дотримання основних невід'ємних прав і свобод громадянина. Народ має суверенне право як встановлювати, так і змінювати форму державного управління². Саме тому встановлена демократичним шляхом державна влада є найбільш легітимною, тобто такою, що відповідає цінностям ідеалам, які склалися у суспільстві.

Легітимація влади у цивілізованому суспільстві відбувається перш за все через загальні, засновані на демократичній системі вибори³. В результаті їх проведення в умовах президентської та напівпрезидентської республіки створюються загальнонародні і разом з тим загальнодержавні органи влади: народне представництво — парламент та глава держави і виконавчої влади — Президент, до яких, переходить влада народу.

Цей перехід влади не може бути обвальним, він має регулюватися демократичними конституційними принципами та нормами, передусім принципом розподілу влади. Згідно з цим принципом народ України, обираючи своїх представників, делегує їм лише ті владні повноваження, які віднесено до компетенції законодавчої гілки влади та Президента. Наступний розподіл прав і повноважень між органами виконавчої і судової влади, а також контрольними органами здійснюється, як правило, за участю загальнонародного представницького органу та всенародно обраного Президента. Ці органи у державі є первинними.

Легітимація влади може бути здійснена й шляхом прямого волевиявлення народу на референдумі. У політичній історії такий підхід ми бачимо у багатьох ідеологів і політичних дія-

¹ Див., напр.: *В. ШАПОВАЛ*. Конституційний процес: якою має бути його заключна стадія? // *Українсько-право*. 1995. № 2. С. 4—6; *Юзьков Л.* Конституційний процес в Україні (основні віхи і процедура завершення) // *Закон і бізнес*. 1995. 8 бер.

² Див.: *Четвернин В. А.* Демократическое конституционное государство, Введение в теорию. М., 1993. С. 77—78; *Нерсисянц В. С.* Пути развития советского государства и права. Пульс реформ. М., 1989. С. 39—48.

³ Див.: *Политологический энциклопедический словарь*, М., 1993. С. 153.

чів від Руссо до де Голля, які віддавали перевагу прямому народоправству як більш яскравому прояву демократії, тим більш що суверенітет, за думкою Руссо, не може бути відчужений. Тому й всі рішення парламенту, особливо у сфері питань державного устрою, повинні набувати юридичної сили лише після їх затвердження суверенним народом.

Така концепція, починаючи з Монтеск'є, викликала і викликає низку заперечень. Більш того, визнаючи корисним поєднання прямого народоправства з функціями народного представництва, більшість теоретиків-державознавців віддають перевагу представницькій демократії перед безпосередньою, підкреслюючи деякі її переваги. Вони звертаються до державної практики, де спроби застосування прямого народоправства як системи спостерігались головним чином у масштабах малих державних утворень, наприклад, деяких швейцарських кантонів. Дж. Стюарт Мілль з цього приводу відмічав: «Тому, що в суспільстві, як воно за розміром більше маленького міста, всі члени особисто можуть прийняти участь лише у самій незначній частині громадських справ, ідеальним типом форми управління може бути лише представницька»¹.

Перевага парламентського шляху прийняття законів вбачається у тому, що вони можуть бути детально обговорені в комісіях і на сесії, а це, як правило, повинно забезпечити отримання більш якісного результату. Тому вважається, що «представницьке управління дає більше шансів на отримання справедливого, корисного, раціонального законодавства, ніж управління пряме»². Таких результатів не можна досягти шляхом референдуму, де вимагається тільки однозначна і коротка відповідь «згоден» чи «незгоден» щодо законопроекту в цілому. Ось чому ще Монтеск'є вимагав, щоб народ робив через своїх представників усе те, що він не може зробити сам³. Він вбачав велику перевагу управління через представників у тому, що вони здатні детально обговорити і вирішити справи, до чого народ не підготовлений. Професійність народного представництва, його спроможність отримати до прийняття остаточних висновків відповідні консультації, прийняти, коли це необхідно, компромісні рішення, які відображають точку зору різних політичних сил, у тому числі й меншості, дозволяє запобігти внутрішніх конфліктів. У літературі давно зазначалось, що у представницьких органах «точки зору різних груп, які часом мають значні відміни, примирюються таким чином, що результатом є єдине рішення»⁴.

¹ Мілль Дж. Стюарт. Представительное правление. СПб., 1897. С. 34.

² Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб, 1898. С. 196.

³ Монтескье Ш. Л. Дух законов. М., 1955. Кн. II. Гл. II.

⁴ Елинек Г. Общее учение о государстве, СПб, 1908. С. 426—427.

Отже, застосування референдуму є обмеженим, хоча в деяких випадках, і корисним. Щодо законодавчого органу, то загальну уяву про зміст його роботи дає поєднання ним законодавчої, установчої і контрольної діяльності.

У системі народовладдя слід розрізняти органи первинного і повторного народного представництва. Перші утворюються безпосередньо шляхом народного голосування. Вони і обирають органи повторного представництва, до яких, зокрема, можна віднести уряд держави. В Україні органами повторного представництва є Верховний суд, Конституційний суд, Вищий арбітражний суд, Генеральний прокурор.

Органами первинного представництва в Україні є Верховна Рада і Президент республіки. Як парламент, так і Президент обираються всенародним голосуванням, і у цьому розумінні у рівній мірі є представниками народу. Але депутатський корпус, крім того, має представляти (особливо, враховуючи мажоритарну виборчу систему) ще й інтереси регіонів та територій. У той же час Президента як главу держави і виконавчої влади обирає весь народ (корпус виборців), а кожного з депутатів — лише виборці окремого округу.

Отже, кожний орган первинного народного представництва — парламент і Президент — має свої переваги, але лише разом вони можуть повною мірою виражати народну волю. Ось чому небажане виникнення будь-яких серйозних протиріч між ними. Тому ж трохи однобічно виглядає положення Декларації про суверенітет і відповідної статті проекту Конституції України, згідно з якими від імені народу України може виступати лише Верховна Рада. До обох первинних органів, взятих у єдності, можна віднести думку, висловлену Б. Чичеріним щодо народного представництва, яке «повинно бути не збіркою суперечливих точок зору, якою є суспільство, а центром, де сходяться головні політичні напрямки, що встигли набути сили у народі, а тому мають значення і для держави»¹.

Торкаючись питання про співвідношення народовладдя і розподілу влад, слід сказати, що в усіх цивілізованих країнах народовладдя здійснюється перш за все за допомогою законів, які виражають волю населення. У той же час розподіл влади ґрунтується на рівновазі усіх її гілок, на їх взаємостимуванні. У цьому розумінні народовладдя, суверенітет народу у межах своєї компетенції здійснює не тільки законодавець, а й виконавець і судова влада. Тому замість принципу повновладдя верховного представницького органу, що проголошувався тривалий час, але був не більше, ніж гаслом, зараз і

¹ Чичерин Б. О народном представительстве. М., 1898. С. 8.

в теорії, і при розробці проекту нової Конституції України виходять з того, що законодавча влада діє в обмеженій сфері і не повинна приймати рішень щодо питань, які відносяться до компетенції виконавчої або судової влади, вирішуються шляхом референдуму або обмежують права людини. Саме із обмеженості повноважень законодавчої влади виходив ще Д. Медісон. Коли він писав, що «законодавча влада є пануючою»¹, то мав на увазі не підлеглість виконавчої влади законодавчій, а тільки загальнообов'язковість законів, що приймаються парламентом. Абсолютно правий і Б. Г. Сіган, за думкою якого «треба обмежити владу законодавчих органів так, щоб вони не мали змоги втручатися у законні приватні справи людей»². Для реального здійснення народовладдя дії парламенту мають сполучатися і узгоджуватися з діями такого ж органу первинного представництва народу, як Президент, котрий очолює виконавчу владу.

Сучасна практика діяльності законодавчої і виконавчої влади України свідчить, що їх взаємні претензії багато в чому справедливі. Хоча законодавча влада і заклала, прийнявши понад 500 законів, основу для здійснення докорінних реформ, але темпи законодавчої роботи далеко не відповідають сучасним вимогам. Багато зауважень викликають якість і стабільність законодавства, планування і організація законодавчих робіт. Недостатньою є наукова обґрунтованість законів, відсутня належна система урахування суспільної думки, чимало хиб є у використанні законодавчої техніки. Рівень політичної і правової культури багатьох депутатів заважає приймати конче необхідні компромісні рішення, не дозволяє позбутися правового нігілізму³.

Результатом небажання йти на компроміс є те, що й досі не прийнято нову Конституцію України. Закони нерідко суперечать один одному. Особливо неприпустимо в умовах проголошення курсу на побудову правової держави існування законів, окремі положення яких суперечать чинній Конституції. Є випадки, коли під час доробки в комісіях попередньо схвалених парламентом проектів законів до їх змісту вносяться зміни, що суперечать висловленій шляхом голосування волі депутатів. Так, під час доробки схваленого парламентом у другому читанні тексту 180 статей проекту Кодексу торгового мореплавства до них, за даними експертизи, було внесено

¹ Мэдисон Д. Федералист. № 51. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Д. Мэдисона, А. Джоя. М., 1993. С. 348.

² Сіган Б. Г. Створення конституції для народу чи республіки, які здобули свободу. К., 1993. С. 24.

³ Див.: Козюбра М. Інфляція законів як джерело правового нігілізму// Уніан-Право, 1994. № 1. С. 3.

150 суттєвих змін¹. Формулювання частини законів є надмірно абстрактними, що призводить до необхідності їх конкретизації у численних відомчих актах. Так, Земельний кодекс та закони про приватизацію було конкретизовано і деталізовано у кількох десятках підзаконних, по більшості відомчих, нормативних актах².

Існує тенденція прямого втручання парламенту у сферу діяльності уряду, обговорення на його сесіях суто управлінських питань, аж щодо проведення сівби, збору урожаю, забезпечення паливом і т. д., прагнення до постійного виклику урядовців на засідання парламенту для реалізації надмірно широко тлумаченого депутатського права на запит та ін.

Значні недоліки і відступи від вимог законів властиві й діяльності виконавчої влади. На її роботі позначається те, що й досі не створено єдину загальнодержавну виконавчу вертикаль від Президента до місцевої адміністрації. Це породжує відсутність чіткого розподілу повноважень виконавчих і представницьких органів влади на місцях. Відсутнє чітке законодавче регулювання відносин між різними центрами виконавчої влади — адміністрацією Президента, Кабінетом Міністрів, міністерствами, виконавчими органами на місцях. На невисокому рівні перебуває державна дисципліна. Слід посилити контроль за виконавчою діяльністю, належним використанням механізмів юридичної відповідальності за порушення законності і дисципліни.

Для виконавчої влади, на жаль, характерна також тенденція втручання у сферу діяльності інших влад. При використанні наданого Верховною Радою Президентові права на видання указів з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, час від часу формулюються приписи, що суперечать чинним законам України, фактично потребують їх відміни. В органах виконавчої влади працює велика група депутатів-керівників, які й досі не склали своїх депутатських повноважень.

Для подолання властивих діяльності як законодавчої, так і виконавчої влади недоліків в умовах сьогодення необхідне більш чітке розмежування діяльності законодавчої і виконавчої гілок влади, підвищення якості роботи кожної з них. Йдеться про подолання неприхованого втручання у сферу компетенції іншої гілки влади, виходу кожної з гілок за межі її конституційних повноважень. Слід ліквідувати таку прогалину в праві, як відсутність достатньо детального розмежу-

¹ Див.: *Туглук В.* Чіі інтереси захищають лобісти//Голос України, 1955, 7 бер.

² Закон і бізнес. 1992. № 46.

вання і закріплення заходів взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади, системи їх взаємних стримувань і протипаг. Вагомий внесок у цю справу зроблено шляхом прийняття Конституційного договору між Верховною Радою та Президентом України.

Звичайно, не можна не погодитись з тим, що «остаточно розмежувати функції та повноваження органів законодавчої і виконавчої влади практично неможливо»¹. Це обумовлюється можливістю загального втручання кожної влади у сферу діяльності іншої в порядку взаємостримувань і встановлених протипаг, за допомогою, скажімо, президентських законодавчої ініціативи та права вето, здійснення парламентського контролю за урядом, функціонування інститутів Конституційного суду, державного правозахисника та ін. Але все це не знижує значення і необхідність удосконалення механізмів взаємодії парламенту з виконавчою владою. Так, дуже важливо конкретно врегулювати діяльність контрольної палати у складі парламенту і максимально прискорити її створення з метою здійснення суворого контролю за витратами державних коштів. З урахуванням зарубіжного досвіду законодавство має урегулювати, в яких саме випадках і в якому порядку можна розпускати парламент. Слід реально відновити і послідовно втілювати в життя дію правила про несумісність одноразового зайняття посад в системі двох гілок влади. Обидва органи первинного народного представництва — парламент і Президент — повинні мати право ініціювати проведення народного референдуму щодо взаємної довіри, щоб у найбільш складних випадках мати змогу долати таким чином виникаючі між законодавчою і виконавчою владами конфлікти.

Відомо, що після структурування Верховної Ради в ній сформовано численні партійні та інші фракції і групи. Існуючі між ними політичні протиріччя розкололи парламент. В результаті цього він значною мірою перестав бути, як раніш, органом територіального представництва населення. Тому для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів всього народу в цілому з інтересами окремих регіонів доцільно створити у складі Верховної Ради другу палату — Раду територій, яка б обиралась на засадах спеціального представництва від окремих областей. Діяльність цієї палати могла б бути також додатковою стримомою щодо нижньої палати і засобом запобігання її надмірної конфронтації з іншими гілками влади.

Важливу роль арбітра у розв'язанні конфліктів між законодавчою і виконавчою владами повинен в майбутньому віді-

¹ Корнєєв А. Відповідь на анкету ж. Уніан-Право//Уніан-Право, 1995, № 2. С. 2.

гравати Конституційний суд України. Сформувати його у стилі строки є конче необхідним.

Центральним чинником здійснення народовладдя, реалізації перелічених заходів і створення належних умов для передбаченої законом взаємодії усіх гілок влади є якомога скоріше прийняття нової Конституції України. Тільки через Основний закон «ми зможемо домогтися сталої влади, політичної та економічної системи суспільства, забезпечити незворотність розпочатих перетворень»¹. Вважаємо, що є усі можливості для прийняття нової Конституції раніше строку в один рік, який для цього передбачений Конституційним договором між Верховною Радою і Президентом України.

Надійшла до редколегії 20.03.95

*В. Я. ТАЦІЙ, академік АПН України,
Ю. М. ГРОШЕВИЙ, академік АПН України*

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЇ

Фундаментальні гілки влади — законодавча, виконавча і судова, які уособлюють собою єдину верховну державну владу та її поділ, зовсім не виключають можливості існування інших функціонально самостійних правових інститутів. Їх наявність визначається реальними потребами побудови правової держави та державно-правового життя суспільства в даний конкретний період, необхідністю демократичних форм контролю і нагляду, «стримування» будь-якої з фундаментальних гілок влади у випадках, коли їх діяльність не відповідає принципам та положенням Конституції. Важливо, щоб ці інститути вписувалися в рамки загальнодемократичних процесів та сприяли балансу функціональних гілок влади.

Слід визнати, що у будь-якій державі є універсальна контрольна (наглядова) функція, яка впливає з суті публічності державної влади. Ця функція реалізується особливою гілкою влади — контрольною (наглядовою), яка на конституційному рівні має за мету охорону конституції та забезпечує, з одного боку, відповідність законодавчих та інших нормативних актів Конституції України та конституційним законам, а з другого — верховенство права в усій юридичній практиці та правозастосовчій діяльності органів виконавчої влади, в тому числі й дотримання прав громадян, гарантованих Конституцією і конституційними законами України².

Подібний досвід регулювання правових засобів охорони конституційної законності міститься в деяких конституціях

¹ Голос України. 1995. 6 квіт.

² Див.: Чиркин В. Е. Контрольная власть//Гос-во и право, 1993, № 4. С. 10—18; його ж. Три ипостаси государства//. Там же. № 8. С. 107—116.