

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ ім.
ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

На правах рукопису

ДАШКОВСЬКА Олена Ростиславівна

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗПОДІЛУ
ВЛАД В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.01 - теорія та історія держави і
права; історія політичних і
правових вчень.

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук

Харків - 1997

Дисертацією с рукопис

Робота виконана на кафедрі теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Науковий керівник - Цвік Марко Веніамінович, академік
Академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор.

Офіційні опоненти - Зайчук Олег Володимирович,
доктор юридичних наук, професор;
- Євграфов Павло Борисович,
кандидат юридичних наук, доцент.

Провідна організація - Національна академія внутрішніх
справ України

Захист дисертації відбудеться

« 15 » травня 1997 року о 10-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 02.40.02 в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого(310024, м. Харків -24, вул. Пушкінська,77)

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого (310024, м. Харків - 24, вул. Пушкінська,77).

Автореферат розісланий « 9 » квітня 1997 року.

Вчений секретар
спеціалізованої Вченої ради

М. М. Сібільов

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ обумовлюється тим значенням, яке надається розподілу влад у забезпеченні реформування українського суспільства і держави. Розподіл влад - важлива і необхідна умова формування демократичної, правової, соціальної держави Україна, її основоположний конституційний принцип. Цей принцип справедливо відноситься до основних досягнень світової цивілізації і загальнолюдської культури. В його основу покладено ідею деконцентрації державної влади.

Соціальна цінність розподілу влад полягає в тому, що він покликаний запобігти можливості зосередження повноти влади в руках якої-небудь гілки влади чи державного органу. Тому його справедливо вважають важливою гарантією політичної свободи особистості. В основі принципу розподілу влад покладено поділ єдиної за своєю природою державної влади на відокремлені, взаємоурівноважені гілки, кожна з яких являє собою систему державних органів. В дисертації розрізняються законодавча, виконавча, судова і контрольно-наглядова гілки державної влади, всередині кожної з яких існує спеціалізований поділ влад

Значення розподілу влад і актуальність його дослідження обумовлені тим, що разом з іншими інститутами демократії він створює реальні умови для нормального функціонування державного апарату, утвердження реального ідеологічного і економічного плюралізму, забезпечення прав та свобод громадян, пошуку шляхів взаємного діалогу між різноманітними соціально-політичними силами і здобуття суспільної злагоди. В недалекому минулому розподілу влад протиставлялася необхідність створення єдиної системи Рад знизу доверху і об'єднання в їх діяльності законодавства з виконанням законів. Проте, внаслідок зосередження управлінських функцій в одержавленому партійному апараті в останні сімдесят років ця ідеологічна догма не одержала реального здійснення .

Принцип розподілу влад - одне з найважливіших досягнень державно-правової думки. Він був висунений як соціальна вимога буржуазії, що народжувалася і боролася з абсолютною владою монарха і його дворянським оточенням. Класичний варіант цієї теорії пов'язаний з іменами Джона Локка і Шарля Луї Монтеск'є. В наступні десятиліття теорія розподілу влад безупинно розвивалася і вдосконалювалася. В більшості цивілізованих країн цей принцип зайняв провідне місце в конституційному конструюванні владних структур, поділі функцій і повноважень між ними. Він є своєчасним і актуальним і на порозі третього тисячоліття. Розподіл влад - необхідна передумова торжества ідей верховенства права і правового закону, зміцнення заснованої на них законності, захисту прав та свобод людини і громадянина.

Принцип розподілу влад був проголошений в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Однак в умовах чинності Конституції 1978 р. мале місце неодноразове взаємне втручання законодавчої і виконавчої гілок влади в сферу компетенції одна одної, що призводило до зайвих і достатньо частих ускладнень в їх взаємовідносинах. Крім суто політичних причин це було водночас пов'язане і з прогалинами в правовому регулюванні розподілу влад, відсутністю чи недосконалістю правил вирішення виникаючих в суспільстві конфліктів. Тому проведення в цій сфері наукових досліджень є значною мірою актуальним.

Потребує подальшого дослідження як власний український досвід організації державної влади, так і її зарубіжні моделі. Йдеться про виявлення і використання всього найціннішого як в теорії, так і в практиці розподілу влад з метою подолання авторитарних, анархічних та інших негативних тенденцій.

Таким чином, актуальність даного дослідження обумовлена як загальнолюдським значенням самого принципу розподілу влад, так і значенням розкриття передумов процесу становлення, історії та практики розвитку цього принципу в Україні, а також шляхів підвищення ефективності його функціонування.

СТУПЕНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ. Загальне вчення про розподіл влад було розроблено переважно в західній юридичній науці, починаючи з творів Дж. Локка і Ш.Л.Монтеск'є. Щодо дослідження особливостей реалізації принципу розподілу влад в незалежній Україні, слід відмітити відсутність монографічних робіт, недостатність загальнотеоретичних досліджень по проблемах оптимізації взаємодії гілок влади, визначенню особливостей їх функцій і компетенції. Недостатньо розроблені теоретичні рекомендації по удосконаленню існуючої практики реалізації принципу розподілу влад в Україні. Тому за умов інтенсивної розбудови Української держави загальнотеоретичне дослідження проблем розподілу влад матиме певне практичне значення.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ - розкрити особливості принципу розподілу влад в умовах нинішнього етапу розвитку громадського суспільства і державності в Україні. Виконується завдання розробити практичні рекомендації по оптимізації роботи державного апарату, удосконаленню механізму взаємодії гілок влади. Для досягнення цієї мети авторка робить екскурс в історію становлення і розвитку принципу розподілу влад, проводить порівняльний аналіз реалізації цього принципу в умовах різних країн і різних форм правління, аналізує Конституцію і законодавство України, узагальнює практику конституційного будівництва.

ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ - основні закономірності становлення, розвитку і практичної реалізації принципу розподілу влад в державно-правовому механізмі України.

ОБ'ЄКТ ДОСЛІДЖЕННЯ - державно-правові явища, пов'язані з різноманітністю форм і засобів реалізації принципу розподілу влад, особливо стосовно державного устрою України.

НАУКОВА НОВИЗНА - дисертація є першим в незалежній Україні монографічним дослідженням теорії і практики розподілу влад.

В ній досліджуються і **ВИНОСЯТЬСЯ НА ЗАХИСТ** наступні положення:

- обґрунтовується багатоаспектність проблеми, необов'язковість наявності усіх ознак, притаманних «класичному» варіанту розподілу влад, при його реалізації в державно-правовому механізмі України;

- на відміну від традиційного інституційного підходу авторка особливу увагу приділяє соціальному аспекту розподілу влад;

- дається теоретичне обґрунтування відокремлення в самостійну гілку контрольно-наглядової влади;

- дається теоретичне обґрунтування особливого статусу Президента України в системі розподілу влад;

- прослідковуються особливості застосування механізму стримок і противаг в Україні при конфліктах, що виникають в суспільстві і в державному апараті;

- визначаються оптимальні варіанти взаємодії гілок влади в системі розподілу влад за Конституцією України 1996 р;

- висувається положення про співробітництво гілок влади як головну умову здійснення розподілу влад і розв'язання виникаючих суперечностей;

- намічаються шляхи вдосконалення роботи кожної з гілок влади;

- висувається низка практичних пропозицій щодо удосконалення законодавства, практики його застосування, системи і принципів формування та діяльності державних органів, взаємодії гілок влади.

МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ДИСЕРТАЦІЇ В основу методології дослідження покладений комплексний підхід до аналізу генезису, структуризації та функціонування принципу розподілу влад в сучасній Україні. В роботі використаний діалектичний метод і такі сучасні наукові підходи, як функціональний і порівняльний, розкриття багатоаспектності і багатоваріантності предметів дослідження, інші методи, що традиційно застосовуються в юриспруденції - логічний, історико-порівняльний, статистичний, системний, соціологічний та ін.

ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА ДИСЕРТАЦІЇ Дисертантка спиралася на результати теоретичних досліджень представників вітчизняної і зарубіжної наукової думки, роботи вчених, працюючих в галузі теорії та історії держави і права, конституційного права, історії політичних і правових вчень, філософії права, загальної історії України, політології, філософії, соціології та інших наук.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження складають положення, що розробили в своїх працях видатні вчені минулого, зокрема Арістотель, Платон, Кант, Гегель, Локк, Монтеск'є, Медісон, Джеферсон, П.Орлік, М.Драгоманов, М.Грушевський, М.Коркунов, О.Алексєєв, О.Есмеї, Б.Чічерін та ін., українські вчені: І.Бутко, М.Воронов, О.Зайчук, П.Євграфов, В.Кампо, М.Козюбра, А.Колодій, В.Копейчиков, Л.Кривенко, П.Мартиненко, М.Орзих, В.Погорілко, Н.Прозорова, М.Пухтинський, В.Речицький, В.Сіренко, С.Тихонов, В.Цветков, М.Тодика, М.Цвік, В.Шаповал, Ю.Шемшученко, Л.Юзьков та ін., вчені близького і далекого зарубіжжя: В.Абашмадзе, М.Азаркін, Р.Арон, Ф.Ардан, М.Барнашов, Ю.Козлов, Н.Кирилова, М.Крутоголов, Б.Лазарев, Д.Леттер, А.Мішин, В.Нерсесянц, Б.Страшун, Б.Сіган, Ю.Тихоміров, В.Чіркін, Л.Харц, А.Шлезенгер та ін.

НОРМАТИВНУ БАЗУ дослідження складають політико-правові документи, законодавчі, передусім конституційні акти України, законодавство зарубіжних країн.

ТЕОРЕТИЧНЕ ТА ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ. Розподіл влад є найважливішою гарантією демократизму державного ладу, забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина. Цей принцип дозволяє ефективно виявляти і відображати інтереси як більшості, так і меншості різноманітних груп населення - національних, регіональних, фахових, створювати сприятливі умови для прийняття компромісних державних рішень.

З позицій аксіологічного підходу науковий аналіз і розв'язання проблем правильної організації розподілу влад здатні забезпечити вирішення низки важливих практичних завдань. До їх числа відносяться організація найбільш раціонального поділу праці в державному апараті, недопущення узурпації влади одним чи певною групою державних органів, їх взаємне стримування від спроб надмірної концентрації влади, раціональне розв'язання конфліктів, що неминуче виникають в суспільстві.

Матеріали дисертації можуть бути використані при викладанні курсів теорії держави і права, історії держави і права, конституційного права, а також при підготовці відповідних навчальних посібників.

Поширення знань про розподіл влад забезпечує підвищення ефективності управління державою, запобігає прийняттю односторонніх і хибних рішень, націлює гілки влади на співробітництво і синхронізацію їх зусиль, в тому числі при виникненні між ними суперечностей.

Практика свідчить, що загострення стосунків між гілками влади, особливо між законодавчою та виконавчою, здатне послабити і навіть паралізувати управління країною.

Конституція України 1996 р. закріпила не тільки і не стільки існуючу політичну ситуацію, скільки потреби суспільства, що здійснює докорінну перебудову основ свого розвитку. Саме цим потребам авторка прагне підпорядкувати своє дослідження. Вона пропонує в ньому практичні рекомендації щодо підвищення ефективності роботи державного апарату в Україні.

АПРОБАЦІЯ І ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ. Основні положення роботи обговорювалися на кафедрі теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Результати дисертаційного дослідження відображені в чотирьох публікаціях авторки (одна з них - у співавторстві), а також в доповідях на міжрегіональних наукових конференціях молодих вчених в м. Харкові (1992, 1993, 1994, 1995 рр.).Окремі аспекти викладених в дисертації проблем використовувалися авторкою в процесі викладання навчального курсу « Загальна теорія держави і права».

СТРУКТУРА ДИСЕРТАЦІЇ. Дисертація складається із вступу і 3 розділів, що охоплюють 6 параграфів, висновків і списку використаної літератури.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність, завдання і структура дослідження, висвітлюється стан наукової розробки проблеми, характеризується її методологічна, теоретична, нормативна база, формулюються основні положення, що виносяться на захист, розкривається наукова новизна і практичне значення результатів проведеного дослідження, вказано на їх апробацію.

Глава I. Виникнення, становлення і розвиток доктрини розподілу влад та її система. У параграфі першому «Виникнення, становлення та розвиток концепції розподілу влад» відмічається, що джерела вчення про розподіл влад криються в запропонованому ще античними мислителями розподілі праці між різноманітними гілками державного апарату. Платон, Арістотель, Полібій та інші автори поклали в основу класифікації державних органів відмінність між ними по їх функціональному призначенню (законодавство, виконавча функція, діяльність судів). Тим самим була закладена основа для наступного обґрунтування організаційного відокремлення різних видів державних органів і закріплення за кожним з них спеціальних повноважень, що відображають їх функціональне призначення.

Вимога відокремлення різних гілок влади одержала розвиток і соціальне звучання в працях Марсілія Падуанського, який вважав необхідним в умовах абсолютизму, що формувався, посилення спеціалізації органів в державному апараті і бачив в забезпеченні безумовного підкорення законам засіб запобігання суперечностей не тільки між пануючими групами, а й між окремими станами.

Соціальний аспект взаємодії державних органів одержав найбільш повне відображення у сформульованому Дж. Локком і особливо Ш.Л.Монтеск'є класичному варіанті теорії розподілу влад, спрямованому на мирне розв'язання конфлікту дворянства з буржуазією. Поділ впливу між буржуазією і дворянством в державному апараті ці мислителі (незважаючи на відмінності в їх підходах до даної проблеми) вважали засобом здобутку соціальних компромісів. З цією метою керування окремими гілками державної влади і відповідними видами державних органів повинно здійснюватися представниками різних станів. Всі гілки влади повинні бути одночасно відокремленими одна від одної і взаємоурівноваженими. Якщо Дж. Локк визнавав пріоритет

законодавчої влади в системі розподілу влад, то Ш. Л.Монтеск'є виходив з необхідності встановлення повної рівноваги між ними.

В юридичному аспекті відокремлення гілок влади не виключає їх взаємозалежності, взаємовпливу і взаємостримування. Головну мету теорії розподілу влад (в цьому ж полягає й її основна цінність) її фундатори бачили в запобіганні свавіллю і насильству, забезпеченні свободи особистості, недопущенні узурпації влади, всебічному розвитку демократії в рамках законності.

Та ж мета запобігання деспотизму і створення можливостей здобутку соціальних компромісів, але в завуальованій формі логічних схем і наукових абстракцій висувалася в працях видатних німецьких мислителів І. Канта і Г.Гегеля.

Юридичні аспекти теорії розподілу влад одержали свій розвиток в політичній доктрині і практиці США. Головною заслугою батьків американської конституційної системи є розроблення розгорнутої і збалансованої системи стримок і противаг між різними гілками влади в умовах США. В американській доктрині (Дж. Медісон, А.Гамільтон, Т.Джефферсон та ін.) значну увагу приділено розробці механізмів, засобів та процедур розв'язання конфліктів між різними гілками влади, їх взаємодії, взаємокоординації і більш тісному співробітництву.

Щодо соціального аспекту, то в політичній практиці США, а згодом і інших держав, він виражений у впливі на механізм розподілу влад через діяльність політичних партій, особливо в умовах так званого «поділеного правління», коли в законодавчій гілці влади більшість становлять представники однієї партії, а виконавчій - іншої.

Представники прогресивної політичної думки в Росії, прагнучи підштовхнути царський режим до «самообмеження» влади і створити для цього необхідні передумови, достатньо широко використали теорію розподілу влад. В роботах О. Алексеєва, М. Коркунова, В.Івановського, Ф.Кокошкіна, М.Лазаревського та ін. підкреслювалися, з одного боку, єдність державної влади, а з другого - її поділ на «спільно володарюючи» (М. Коркунов) різноманітні за своїм функціональним призначенням групи державних органів.

Державно-конституційні традиції українського народу мають складну багатвікову історію. Ще за часи князівської України-Русі спостерігалися зародки розподілу праці в державному апараті.

Першою українською і однією з перших європейських конституцій з'явилися написані гетьманом Пилипом Орликом «Пакти і конституції законів та вольностей Війська Запорізького» 1710 р. В них проголошувалась відмова від абсолютної влади Гетьмана, котрий повинен був погоджувати найважливіші рішення з Козакою Радою, закріплювався принцип незалежності суду, розмежовувалися функції вищих державних органів на законодавчі, виконавчі та судові.

Авторка розглядає розвиток демократичних ідей організації влади в документах Кирило-Мефодіївського братерства, працях М.Драгоманова, М.Міхновського, М. Грушевського, які пропонували для України модель президентської республіки. Просліджується втілення принципу розподілу влад в проектах і програмах політичних партій України : Української народної партії, Партії самостійників соціалістів, соціалістів-революціонерів, соціалістів-федералістів. Принцип розділу влад був нормативно закріплений в розділі III Конституції Української Народної Республіки, прийнятої 29 червня 1918 р. Центральною Радою на підставі здійснення принципу народовладдя.

Аналізуючи Конституцію Української Народної Республіки від 28 червня 1918 р., авторка відзначає, що поряд з фіксацією поділу функцій між законодавчими, виконавчими та судовими державними органами в ній було відсутнє чітке закріплення системи стримок і противаг між ними. У той же час Конституція 1918 р. закріплювала такі стримки з боку населення, як народна

законодавча ініціатива і право розпуску парламенту внаслідок проведення народного референдуму.

Після встановлення радянської влади концепція розподілу влад заперечувалась. Поєднання влад полягало в наділенні Раднаркому законодавчою владою, в сполученні ВУЦВКом функцій законодавства, управління, контролю та ін. Конституція України 1937 р. хоча формально і проводила чітке розмежування законодавчої і виконавчої влад, фіксувала, що правосуддя здійснюється виключно незалежними судами. Проте ці принципи використовувались лише як прикриття режиму, що існував тоді, а на практиці вони постійно порушувалися правлячою елітою. За Конституцією УРСР 1978 р. Верховна Рада проголошувалась як повновладний орган, який в змозі вирішувати усі питання, віднесені до компетенції інших державних органів. Все це несумісне з теорією розподілу влад, наукові дослідження якої в той час були заборонені.

Тільки в роки перебудови, базуючись на визнанні пріоритету загальнолюдських цінностей, вчені знову звернулися до теорії розподілу влад. Інтенсивність її наукового розроблення і практичної реалізації посилюється з набранням Україною незалежності. Цей принцип закріплюється в Декларації про державний суверенітет України, Конституційному договорі і, нарешті, в Конституції України 1996 р.

В другому параграфі «Поняття, основні риси і система принципу розподілу влад», підкреслюючи єдність державної влади, авторка концентрує увагу на поділі основних функцій і повноважень, що випливають з них, між законодавчою, виконавчою, судовою та контрольно-наглядовою гілками влади.

Розподіл влад розглядається як основоположний принцип демократії, організації і діяльності державного апарату. Дисертантка вбачає головний зміст цього принципу в організаційному відокремленні гілок державної влади, чіткому розмежуванні їх основних функцій, повноважень і правових форм діяльності, їх збалансованості на основі урівноваження, взаємного впливу, співробітництва, взаємостримування і взаємоконтролю.

В дисертації розглядаються такі властивості досліджуваного принципу, як взаємна відокремленість і власне основне функціональне спрямування кожної з гілок влади, необхідність їх співробітництва, взаємовпливу і взаємоурівноваження, забезпечення на цій основі їх балансу. Обґрунтовується існування одної основної і деяких допоміжних функцій в кожній гілці влади. Розрізняються юридичні і соціальні аспекти розподілу влад, підкреслюється важливість їх сполучення з метою досягнення загальнонаціонального консенсусу.

Авторка відзначає практичну неможливість забезпечення повної рівноваги в системі розподілу влад і обґрунтовує необхідність максимального наближення до моделюемого ідеалу.

Законодавча влада здійснює як основну законодавчу, так і спеціальні (установчу і контрольну) функції. Вона обмежена наданими їй повноваженнями щодо забезпечення основних прав та свобод людини і громадянина.

Порівняльна характеристика здійснення законодавчої влади парламентом і безпосередньо народом шляхом референдуму приводить до висновку про перевагу парламентського шляху прийняття законів, оскільки він дає можливість для більш детального і фахового обговорення законопроекту, використання переговорних процесів і прийняття компромісних рішень.

При визначенні правового статусу парламенту слід максимально враховувати національні особливості і тенденції. На діяльність Верховної Ради істотно впливають її неповна структурованість, недостатня концентрація її уваги на законодавчій роботі, розбіжності між главою держави і урядом.

Характеризуючи виконавчу владу, авторка відзначає складність її структури, її динамізм, підкреслює недопустимість зведення її до простого виконання законів. Виконуючи розпорядництво в процесі управління, яке включає правотворчу, організаційну та виховну роботу, вона широко діє і в сфері, що не охоплюється законодавчим регулюванням. На сучасному етапі розвитку державності в Україні існує загальна тенденція до посилення виконавчої влади, що в свою чергу підвищує необхідність посилення контролю за її роботою.

До судової влади авторка відносить ту частину судової системи, до якої входять судові органи, які здійснюють правосуддя. Саме їй належить останнє слово в захисті прав та свобод громадян, в розв'язанні більшої частини конфліктів, що виникають в суспільстві. В дисертації аналізуються основні риси організації і діяльності системи органів правосуддя, здійснення ними в різних правових системах як правотворчої, так і правозастосовної діяльності.

Авторка приходять до висновку, що формування судової влади можна вважати завершеним тільки в умовах громадського суспільства, що міцна і незалежна судова влада є найбільш відокремленою від усіх інших гілок влади, але у той же час вона спроможна ефективно впливати на них. Правозастосовна діяльність судів носить не політичний, а юридичний характер. Принципи організації і діяльності судової системи, закріплені в Конституції України, потребують подальшого вдосконалення і розвитку в процесі проведення судової реформи.

В роботі обґрунтовується існування в системі розподілу влад четвертої гілки влади - контрольно-наглядової, до якої в Україні входять об'єднані основною функціональною спрямованістю державні органи - Конституційний Суд, Уповноважений з прав людини і Генеральний Прокурор. Підставою для виділення цієї гілки влади як самостійної є об'єктивна необхідність в існуванні поряд з органами, здійснюючими контрольні функції у виді допоміжних, всеосяжного контролю над всією системою державних органів і посадових осіб через спеціально призначені для здійснення цього завдання органи. Таким чином повинна виключатися можливість виходу будь-якої гілки влади за межі власних повноважень. Загальним призначенням контрольно-наглядової гілки влади є охорона конституційного ладу.

Основними критеріями виділення контролю в самостійну гілку влади є універсальність контрольної функції, що впливає з суті публічної державної влади і наявність системи органів, для яких контрольна функція є головною. Доцільність існування самостійної четвертої влади засвідчується також аналізом літератури і зарубіжної конституційної практики. Значення існування такої влади є особливо важливим на фоні тенденцій послаблення державного контролю в Україні. Вона сприяє підтриманню балансу політичних сил в суспільстві, створенню умов, що виключають можливість зловживань з боку інших гілок влади.

Глава II . Багатоваріантність реалізації принципу розподілу влад. В першому **параграфі «Особливості розподілу влад при різних формах правління»** авторка порівнює різноманітні зарубіжні моделі розподілу влад, розкриває їх особливості в умовах президентської, полупрезидентської і парламентської республік, конституційної монархії. На основі аналізу конституційних положень США, Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Великої Британії і з урахуванням соціального чинника (розташування політичних сил, рівня впливу різних партій) підтверджуються широкі можливості застосування принципу розподілу влад в різноманітних суспільних і історичних обставинах . Водночас практика свідчить про труднощі, а іноді й передчасність «впровадження» цього принципу там (наприклад, в деяких країнах Азії і Африки), де він суперечить національним традиціям, що склалися віками, і менталітету народу, не відповідає соціально-політичній структурі суспільства.

При всій його багатоваріантності в принципі розподілу влад виявляються постійні величини, що обумовили його довголіття. До них відносяться його націленість на запобігання можливості піднесення однієї влади над іншою і виникнення диктаторських тенденцій; зведення до мінімуму односторонніх чи відомчих підходів при здійсненні державної влади; його спрямування на досягнення кооперації і консенсусу між різними гілками влади.

Про увагу, що приділяється в Україні використанню зарубіжного досвіду, свідчать проведення міжнародних консультацій, семінарів і конференцій по обговоренню проекту Конституції України, передача його на міжнародну експертизу та ін. Чимала різноманітність моделей розподілу влад є свідченням безпідставності дорікань з приводу відступу України від будь-якого еталону чи ідеалу розподілу влад, про виправданість неповторного варіанту здійснення цього принципу в кожній окремо взятій країні, відмови в цій галузі від будь-яких шаблонів і стереотипів.

У разі найбільш гострих зіткнень між гілками влади, коли інші засоби їх подолання не можуть бути використані чи виявилися недостатніми, як арбітр можуть виступати органи правосуддя або Конституційний Суд.

Безсумнівно, роль головного арбітра з питань, де не досягнуто компромісу між законодавчою і виконавчою владою, належить Конституційному Суду (в деяких країнах - Верховному суду). Разом з тим чималу роль тут може відігравати і судова практика з тих категорій справ, де розглядаються порушення Конституції і законів України, які були допущені окремими гілками влади щодо громадян.

В другому параграфі «Механізм стримок та противаг як засіб запобігання і розв'язання конфліктів в системі розподілу влад» досліджуваний принцип розглядається як засіб запобігання і розв'язання конфліктів, що неминуче виникають в суспільстві з приводу компетенції державних органів, співвідношення юридичної сили правових актів, форм взаємовідносин між органами влади, процедур, що застосовуються при розв'язанні конфліктів та ін.. що не минає легко і безболісно.

В дисертації розрізняються два основних напрямки боротьби з конфліктами в державно-правовій сфері. Пріоритетним визнається перший шлях - запобігання можливості конфліктів, які назрівають. Він передбачає подолання їх джерел - кризових явищ всієї системи суспільних стосунків, розширення гласності і міри інформованості державних органів, наукове прогнозування, тісну взаємодію гілок влади при підготовці правових рішень, превентивний вплив можливості застосування тією чи іншою гілкою влади наданих їй законом стримок і противаг.

Як другий шлях боротьби з конфліктами розглядається їх цивілізоване розв'язання. Він реалізується через застосування системи стримок і противаг, використання погоджувальних процедур і розв'язання конфліктів у суді.

Авторка розглядає систему стримок і противаг як засіб, який найчастіше застосовується в конфліктобезпечних стосунках між законодавчою і виконавчою гілками влади і доповнюється системою неформальних контактів між ними. Аналізуються особливості механізму стримок і противаг при різних формах правління, всередині окремих гілок влади, в тому числі, і в Україні.

Найбільш дієвим засобом розв'язання конфліктів авторка вважає використання погоджувальних процедур, створення погоджувальних комісій, залучення посередників. В дисертації розглядаються різні аспекти погоджувальних процедур, включаючи узгодження рішень різних гілок влади з громадськими і політичними силами, фракціями політичних партій, структурами, утвореними при главі держави чи уряду.

У разі найбільш гострих зіткнень між гілками влади чи всередині них, коли інші засоби недопустимі або недостатні, у ролі арбітра можуть виступати органи правосуддя чи Конституційний Суд. Головним арбітром в конфліктах між законодавчою і виконавчою гілками влади має бути Конституційний Суд. Відмічається також позитивна роль судової практики, спрямованої на ліквідацію порушень закону, що допускаються окремими гілками влади, особливо щодо громадян. Таким шляхом досягається основне завдання розподілу влад - забезпечення непохитності прав громадян.

Глава III. Конституційні проблеми розподілу влад в Україні. В цій главі з урахуванням і на основі положень та висновків, викладених в попередніх главах, розглядаються конституційні проблеми розподілу влад безпосередньо в Україні. В **першому параграфі «Становлення принципу розподілу влад в ході конституційного процесу в Україні»** в історичній послідовності, починаючи з Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. і використанням деяких архівних матеріалів простежується становлення цього принципу в концепції і офіційних партійних і авторських проектах Конституції, реакціях на них громадськості, українських і зарубіжних вчених. В підготовці Конституції України дисертантка розрізняє два етапи : перший етап - 1990-1993 рр.; другий - 1994-1996 рр. Вона аналізує варіанти розподілу влад, викладені в конституційному проекті 1993 р., де були ураховані результати всенародного обговорення проекту Конституції України та її наукових експертиз, і в Конституційному договорі 1995 р. Всі конституційні проекти оцінюються з точки зору їх відповідності вимогам високої якості, легітимності та законності. Розглядаються особливості процесу поступового розвитку змісту останнього варіанту проекту Конституції. З позицій зміни загального конституційного визнання принципу розподілу влад, особливостей його здійснення в умовах нового правового статусу Президента України і нової системи стосунків між гілками влади проводиться порівняльний аналіз проектів Конституції України 1993 і 1996 років.

Особлива увага приділяється заключному етапу процесу створення Конституції, наполегливій роботі Тимчасової Особливої Узгоджувальної депутатської комісії, Узгоджувальної Ради депутатських фракцій, заключному засіданню Верховної Ради по конституційній проблемі 27-28 червня 1996 р., усім чинникам, що забезпечили прийняття погодженого тексту Конституції на основі консенсусу різних політичних сил.

В **другому параграфі «Конституційний механізм розподілу влад в Україні і шляхи його вдосконалення»** прийняття Конституції України розглядається як початок нового етапу конституційного процесу - реалізації і розвитку конституційних положень. У зв'язку з цим аналізуються шляхи завершення процесів формування і вдосконалення роботи кожної з гілок влади. Особлива увага приділяється взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади і влади Президента, підвищенню ролі судової влади як рівноправного партнера в системі розподілу влад.

Авторка відзначає пріоритетне значення завдань створення і розвитку законодавчої бази для реформ, відзначає існуючі в цій роботі недоліки і висуває пропозиції щодо інтенсифікації законодавчої діяльності. Аналізуються можливості посилення продуктивності Верховної Ради за рахунок підвищення рівня її структурованості, вдосконалення організації її роботи, збільшення часу, який відводиться на пленарні засідання і роботу в комісіях, підвищення якості законів і рівня правової культури. На основі аналізу дискусії про одно- чи двопалатну структуру парламенту України дисертантка приходить до висновку про недостатність вирішеності проблеми представництва в Верховній Раді інтересів територій. У зв'язку з цим висувається ідея конституційного закріплення правового статусу державної Регіональної Ради як дорадчого органу територіального представництва при Президенті України.

Чимала увага приділяється аналізу правового статусу Президента України. Роль Президента як гаранта дотримання Конституції пов'язує його з усіма гілками влади, зобов'язує координувати їх роботу, забезпечувати її погодженість без формального його входження безпосередньо до будь-якої гілки влади.

В дисертації аналізуються повноваження Президента, за допомогою яких він здатний, з одного боку, стримувати, а з другого, стимулювати діяльність усіх гілок влади. Ці повноваження не ставлять його над ними, оскільки система стримок і противаг, якою користується Президент щодо гілок влади, урівноважується взаємостримуванням з їх боку. В цілому дисертантка робить висновок, що функціонування системи розподілу влад в Україні неможливо без здійснення Президентом відведеної йому Конституцією активної ролі. Висловлюється думка, що перевага, надана в Україні президентсько-парламентській республіці, є достатньо обгрунтованою. У порівнянні з президентською вона забезпечує більш збалансовану систему стосунків, що особливо важливо при проведенні реформ і підтверджено історичним досвідом, а у порівнянні з парламентською республікою характеризується більшою стабільністю.

Переміщення Президента за межі виконавчої влади не послабило її, а навпаки, підсилило. Поширився обсяг повноважень Кабінету Міністрів України, його вплив на Президента через контрасігнатуру тощо. Підтримуючи загальний баланс влади, Кабінет Міністрів плідно" взаємодіє з іншими гілками влади і Президентом.

Пропонуючи рекомендації щодо удосконалення структури виконавчої влади, дисертантка звертає увагу на необхідність подолання вольових засобів управління, підвищення рівня його програмування, інформованості, структурного вдосконалення, підвищення економічності і мобільності, посилення боротьби з недисциплінованістю і корупцією в апараті. Висуваються пропозиції щодо створення загальнодержавного контрольного органу, підвищення відповідальності державних службовців за порушення прав і законних інтересів громадян, більш детальну процедуру регламентації стосунків між гілками влади.

У відносинах виконавчої і законодавчої влади підлягає викоріненню практика їх взаємного втручання в сферу діяльності одна одної. У цьому зв'язку на основі теоретичного аналізу і конституційних положень обгрунтовується принципова заборона делегування повноважень від однієї гілки влади до іншої. Недопустимо й створення владних структур призначених для діяльності в сфері повноважень «чужої» гілки влади, робота державного службовця у виді функціонера більше ніж однієї гілки влади. Все це забезпечує рівність гілок влади. Пріоритет законодавчої влади як першої серед рівних, можна побачити виключно в підпорядкуванні усіх інших гілок влади прийнятим парламентом законам.

Після затвердження посади Президента України Верховна Рада перестала бути єдиним органом загальнонародного представництва. Разом із Президентом вона є органом первинного представництва народу, що надає їм рівне право формувати інші державні органи. Спільне здійснення народовладдя в особі парламенту і Президента України передбачає подальше зміцнення їх координаційної роботи, розв'язання виникаючих конфліктних ситуацій.

В дисертації підкреслюється роль судової влади як своєрідного лакмусового папірця, який виявляє рівень демократизації та законності в державі. Ця гілка влади не повинна поступатися своїм авторитетом законодавчій або виконавчій гілкам влади. Фіксуючи утворення в Україні значної законодавчої бази для діяльності по реформуванню судової системи, дисертантка зосередила увагу на правових та організаційних заходах по ліквідації успадкованих від минулого недоліків в роботі судів, відродженню їх авторитету та зміцненню їх незалежності. Суд повинен

стати головним захисником прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, в тому числі від негативного впливу наслідків розвитку ринкових відносин.

В дисертації також аналізується позитивність контрольно-арбітражної функції судової системи. В процесі здійснення останньої суди можуть приймати рішення на основі положень Конституції України як норм прямої дії всупереч неконституційним нормативно-правовим актам. Спираючись на постанову Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р., дисертантка обґрунтовує висновок про посилення впливу судів на правотворчість, водночас заперечуючи спробам визнати за ними пряме право на правотворчість.

Щодо органів, які входять до контрольно-наглядової гілки влади, в дисертації констатується, що вони перебувають в процесі становлення: не сформовані чи недоукомплектовані або фактично не функціонують чи не визначені на законодавчому рівні щодо її правового статусу або цей статус потребує уточнення.

У висновку авторка узагальнює теоретичні та практичні результати дослідження принципу розподілу влад щодо державно-правового апарату України.

Основні положення дисертації викладені в публікаціях:

Дашковская Е.Р. Статус Президента в системе разделения властей // Правовое регулирование государственного строительства в Украине и проблемы совершенствования законодательства: Крат. тез. докл. науч. сообщ. межрегион. науч. конф., - Харьков: Укр.юр.акад., 1992,-С. 14-16.

Цвик М.В., Дашковская Е.Р. О современной трактовке теории разделения властей // Проблемы законности. N 28.Респ.междувед.науч.сб. - Харьков: Основа, 1993. -С.10-17.

Дашковская Е.Р. Становление теории разделения властей // Юридическая наука и проблемы формирования демократического правового государства Украина: Темат. сборн. науч.трудов,- Киев: Инст.системн.исслед.образ.Укр., 1993.- С.16-19,

Дашковская Е.Р. Взаимодействие ветвей власти в государственно-правовом механизме Украины // Проблемы правотворчества и совершенствования законодательства в Украине: Сб.науч. тр.- Киев: Ин-т системных исследований образования Украины, 1994-С. 18-23.

Дашковская Е.Р. Теоретические аспекты соотношения властей в государственно-правовом устройстве Украины // Законодательство Украины: состояние, проблемы, перспективы: Крат.тез.докл.и науч.сообщ.межрегион.науч.конф.,- Харьков: Укр. гос.юр.акад., 1994,- С.11-13.

АННОТАЦИЯ

Дашковская Елена Ростиславовна, Теоретические аспекты разделения властей в Украине.

Диссертация в виде рукописи на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01. - Теория и история государства и права, история политических и правовых учений. Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, г. Харьков. 1997.

На основе теоретического анализа нормативного материала, обобщения практики исследуются вопросы становления и развития доктрины разделения властей, ее демократическое содержание. Автор анализирует проблему многовариантности разделения властей в разных формах государственного правления, рассматривает средства предотвращения и разрешения конфликтов между ветвями власти.

Исследуя разделение властей в Украине дисертантка особое внимание уделяет правовому положению Президента Украины, обеспечению сотрудничества и взаимодействия ветвей власти, обоснованию выделения в самостоятельную ветвь контрольно-надзорной власти. В диссертации

формулюється ряд пропозицій по удосконавленню практики роботи державного апарату України.

SUMMARY

Dashkovskaya E.R. Theoretical aspects of separation of powers in Ukraine. The thesis in the form of the manuscript for Candidate of Law degree in the specialized field 12.00.01 - Theory and history of the State and Law; history of the political and legal thoughts. The National Law Academy of the Ukraine named after Yaroslav the Mudriy. Kharkiv, 1997.

The basic questions of the beginning and the development of separation of powers doctrine are studied on the grounds of normative legal texts and the results of their implementation; specially the question of plural variants of separation of powers depending on the type of government and the methods of solving of possible conflicts between the branches of government.

The legal status of the President of Ukraine and the legal nature of control-supervized branch of government are analyzed; the recommendations on the improvement of the practice into the sphere of separation of powers are formulated.

Ключові слова: держава, влада, розподіл влад, гілки влади, взаємодія, стримки і противаги.