

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ
імені В. І. ВЕРНАДСЬКОГО

Людмила ГАЛАГАН

**ВИЩІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ (1991–2012 рр.):
ФОРМУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЯ**

Монографія

Київ 2013

УДК 321(477)-043.5»199/200»
ББК Х819(4 УКР)011.1

Г 15

Затверджено до друку вченою радою
Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського
(протокол № 4 від 27.02.2013)

Науковий редактор

Т. Ю. Гранчак, доктор наук з соціальних комунікацій

Рецензенти:

Г. М. Малкіна, доктор політичних наук, професор

В. В. Бездрабко, доктор історичних наук, професор

Галаган Л.

Г-15 Вищі органи державної влади в Україні (1991–2012 рр.): формування та взаємодія : монографія / Людмила Галаган. – К., 2013. – 176 с.

ISBN 978-966-02-6871-5

Монографію присвячено висвітленню процесів становлення та розвитку системи вищих органів державної влади в Україні в період 1991–2012 років. Крізь призму теоретичних визначень і понять державної влади охарактеризовано основні принципи її організації та функціонування, зокрема, особливу увагу приділено аналізу принципу поділу влади як основоположному у формуванні розгалуженої системи вищих органів державної влади у правовій державі. У контексті становлення сучасної української держави розкрито основні підвалини розвитку системи владних органів в умовах незалежності та конституційного закріплення їх повноважень, визначено актуальні проблеми та перспективи конституційного реформування в Україні.

Рекомендовано для державних службовців, науковців, викладачів, аспірантів, студентів та широкого загалу читачів, яких цікавить досліджувана проблема.

УДК 321(477)-043.5»199/200»
ББК Х819(4 УКР)011.1

ISBN 978-966-02-6871-5

© Л. Галаган, 2013
© Національна академія наук України,
Національна бібліотека України
імені В. І. Вернадського, 2013

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ	9
1.1. Поділ влади як демократичний принцип здійснення державної влади в зарубіжній та вітчизняній політичній думці.....	9
1.2.Сутність принципу поділу влади та сучасні підходи до його розуміння.....	40
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРґАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	66
2.1. Формування системи органів державної влади в умовах незалежності	66
2.2. Конституційне закріплення повноважень вищих органів державної влади.....	87
РОЗДІЛ 3. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ВИЩИХ ОРґАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ.....	108
3.1 Проблеми вдосконалення взаємодії вищих органів державної влади в Україні	108

3.2 Конституційна реформа як складова трансформації системи органів державної влади	122
ПІСЛЯМОВА.....	151
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.	155

ПЕРЕДМОВА

На сьогодні увагу дедалі ширших кіл науковців та громадськості привертає ідея істотного вдосконалення державно-політичного устрою в Україні, що безпосередньо пов'язано з вирішенням низки важливих питань впровадження ефективної організаційної структури державної влади та її функціонування. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність всебічного дослідження сутності та основних принципів організації державної влади загалом та специфіки формування владних органів зокрема.

Різні варіанти у формуванні системи вищих органів державної влади втілено в конституціях більшості країн світу, зокрема України. У Конституції України від 28 червня 1996 року зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у визначених Конституцією межах і відповідно до законів України. Враховуючи всю важливість закріплення поділу влади на конституційному рівні, цей процес вимагає комплексного підходу до визначення сфер діяльності гілок влади та органів, що їх представляють, питань, у вирішенні яких їх повноваження і функції переплітаються, шляхів та форм найефективнішої їх взаємодії. До того ж, створення ефективної системи стримувань і противаг значною мірою сприяє досягненню єдності дій через підтримання динамічної рівноваги в процесі функціонування владних органів, тому питання співпраці та взаємодії законодавчих, виконавчих та судових органів влади набувають вирішального значення, особливо в складний і суперечливий етап зміни форми державного правління.

З 1 січня 2006 року в Україні діяла редакція Конституції, зміни до якої набули чинності 25 травня 2006 року з набуття Парламентом України п'ятого скликання конституційних повноважень. Зміни до Основного Закону закріпили новий формат відносин між органами державної влади та визначили подальший шлях розвитку політичної системи у напрямку переходу до парламентарно-президентської форми правління. Але досвід практичного втілення

та функціонування цієї форми правління показав наявність у ній слабких місць та інституціональних передумов політичних конфліктів між органами державної влади, що актуалізувало питання подальшого реформування політичної системи країни та внесення відповідних змін до Конституції України.

Остання у часі корекція Конституції через рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року залишила відкритими питання щодо загальної якості президентсько-парламентарної форми правління, адже така політична реформа лише відродила попередню модель влади. З метою ж напрацювання пропозицій щодо подальших змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму в 2012 році було створено Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України.

Звідси випливає актуальність теми дослідження, що зумовлена її спрямованістю на вирішення найбільш суперечливих питань адекватності Основного Закону новій системі суспільних відносин, яка має постати як результат реформ, можливих напрямів подальшої зміни Конституції, пошуку довгострокового суспільного консенсусу навколо конституційних норм.

Монографію присвячено розкриттю сутнісних характеристик системи вищих органів державної влади в Україні крізь призму специфіки їх формування та взаємодії протягом 1991–2012 років.

Теоретичну основу дослідження становить науковий доробок фахівців різних галузей знань – політологів, філософів, істориків, соціологів тощо. Аналіз еволюції наукових поглядів на проблему дає підстави для висновку, що дослідження окремих аспектів організації та функціонування державної влади на основі її поділу та вищих органів, які її представляють, мають давню традицію у вітчизняній та зарубіжній гуманітарній науці. При цьому проблематика формування та взаємодії вищих органів державної влади у сучасній Україні розглядається в контексті досліджень узагальнюючого характеру, в яких визначено загальнотеоретичні підходи до реалізації поділу влади, деякі проблеми розглянуто в аспекті незалежного функціонування окремих органів державної влади. Цим питанням, зокрема, присвячені праці І. Алексєєнка [3; 4], Ф. Веніславського [21], В. Гапоненко [32], О. Бульби [18], А. Демидова [42], Н. Жук [46],

Н. Кадук [54; 55], М. Козюбри [59], І. Кресіної [81; 82], В. Колюха [61], О. Кравців [78-80], В. Ладиченка [85; 86], А. Малкіної [93], А. Медушевського [101], В. Тація [160], Ю. Тодики [164; 165], О. Фрицького [174], М. Цвіка [178], В. Шаповала [188-192], Ю. Шемшученка [195] та ін.

Аналіз літератури з питань вивчення специфіки організації та функціонування державної влади, зокрема з питань формування та розвитку ефективної системи вищих органів державної влади в Україні, дав можливість виокремити низку проблем, які недостатньо розкриті та не узагальнені у вітчизняній та зарубіжній історіографії. До них слід віднести, насамперед, питання основних інституціональних викликів, що зумовили специфіку генези саме українського формату владних взаємовідносин, а також аналіз сучасних підходів в осмисленні організації та функціонування державної влади, ефективних способів її практичної реалізації, а також критичного погляду на становлення української моделі вищих органів державної влади та подальших перспектив її трансформації. Вирішення цих питань набуває як науково-теоретичного, так і суспільно-практичного значення, адже лише завдяки цьому є можливість ефективно вирішувати політичні проблеми суспільного розвитку в інтересах громадянського суспільства і держави, а не окремих груп корпоративних інтересів.

Джерельну базу дослідження становили:

– Конституція УРСР зі змінами та доповненнями до неї, нормативно-правові акти вищих органів державної влади УРСР, Акт проголошення державної незалежності України, документи і матеріали з підготовки Основного Закону України;

– Конституція України, чинне конституційне законодавство, а також закони, постанови, укази, розпорядження, що регламентують порядок формування та взаємодії вищих органів державної влади в Україні;

– веб-сайти вищих органів державної влади в Україні.

Отримані під час дослідження висновки дозволили крізь призму реалізації принципу поділу влади розкрити основні переваги та недоліки у процесі формування та розвитку вищих органів державної влади в Україні, визначити основні причини незбалансованості та внутрішньої неузгодженості взаємовідносин між ними, обґрунтувати авторське бачення шляхів вдосконалення реалізації

принципу поділу влади з метою підвищення ефективності функціонування всієї системи державної влади в Україні.

Концептуальні положення монографії щодо становлення, організації та функціонування вищих органів державної влади в Україні є складовими науково-дослідної діяльності Фонду Президентів України Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського, зокрема в контексті дослідження історичних форм організації державної влади на території України, процесів становлення та функціонування інституту президентства в Україні та за кордоном, а також активно використовуються в практичній діяльності щодо інформаційно-аналітичного забезпечення вищих органів державної влади та інших владних структур.

Монографія може становити цінність для науковців, викладачів вищих учбових закладів, аспірантів і студентів, окрім цього, дослідження можуть бути використані і в безпосередній практичній діяльності представників різних гілок державної влади та державних діячів.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ

1.1. Поділ влади як демократичний принцип здійснення державної влади в зарубіжній та вітчизняній політичній думці

Визначальний вплив на вироблення вчення про сутність влади, способи і форми її організації в демократичному суспільстві, механізм взаємодії державних органів, функціонування політичної системи тощо мали ключові ідеї доктрини поділу влади. Формування демократичної системи владних органів на основі принципу поділу влади стало відправною точкою у забезпеченні нормального функціонування державного апарату, запобіганні можливості зосередження повноти влади в руках якої-небудь владної гілки, вирішенні можливих суперечностей між різними гілками влади, забезпеченні реалізації громадянами прав та свобод.

Поділ єдиної державної влади на окремі влади є однією з актуальних і найдавніших проблем держави і права. Як філософська, політична і правова доктрина вона має глибоке історичне коріння. Її вивченню присвячені фундаментальні дослідження зарубіжних і вітчизняних дослідників, які оцінювали і оцінюють згадану проблематику з різних позицій. Зокрема, в науці немає єдиної думки про те, в якій саме момент виникає ця теорія. Зазвичай авторство приписують Джону Локку і Шарлю Монтеск'є. Інші дослідники йдуть глибше, називаючи давніх мудреців Платона, Аристотеля, Епікура і Полібія. Частина дослідників у своїх міркуваннях відштовхуються від політико-правових поглядів щодо обмеження абсолютної влади монарха у той чи інший спосіб: владою бога і церкви; законом, якому має підкорятися і сам правитель; мораль-

ними критеріями оцінки особистих якостей державця та ін. Інші ж переконані в тому, що ідея поділу влади бере свій початок саме з поглядів античних мислителів на проблему поділу праці, так як навряд чи можна з впевненістю говорити про те, що мислителі давнини уже в деталях розробляли саме вчення про поділ влади.

На думку П. Баренбойма, «історію доктрини поділу влади потрібно розглядати як історію не тільки розвитку ідеї, а й практичного втілення цієї ідеї в життя» [12, с. 29]. Він не вважає Ш. Монтеск'є першовідкривачем доктрини поділу влади, а звертається до філософсько-політичної думки XV ст. і, зокрема, до праці Н. Макіавеллі «Історія Флоренції», де мислитель обґрунтовує механізми здійснення державної влади у Флорентійській республіці.

Інший дослідник В. Абашмадзе, як і більшість, виділяє етапи розвитку вчення про поділ державної влади, починаючи з античності, далі – відродження цього вчення в епоху Середньовіччя, вдосконалення в класичній формі в епоху буржуазних революцій і його подальша еволюція.

Досліджуючи історичні передумови виникнення теорії поділу влади, дослідник Б. Топорнін зазначив, що «поділ влади менш за все можна розглядати як абстрактну теорію. Навпаки, вона відображала конкретні політичні інтереси, боротьбу і взаємодію головних політичних сил епохи... Без врахування і аналізу соціального фону досить важко зрозуміти не тільки генезу, а й призначення теорії поділу влади, закладений в неї потенціал» [167, с. 3].

Так, мислителі давнини, виходячи із сучасної їм історичної дійсності, розмірковували про необхідність розподілу праці між окремими прошарками рабовласницького суспільства, про існування різних державних утворень, їх склад, завдання і функції, проголошували важливість їх узгодженої та політично корисної співпраці. Наприклад, Платон (427–327 рр. до н. е.) вважав, що розподіл праці в суспільстві виникає з прагнення до кращого задоволення потреб і в міру свого поглиблення забезпечує раціональне здійснення кожної справи і загальних завдань держави. Платон зазначає: «Ми встановили, що кожна окрема людина має займатися чимось одним, і до того якраз тим, до чого вона більше всього підходить» [111, с. 124]. Головну ж причину поділу суспільства на стани мислитель вбачав у природній нерівності людей, і тому розподіл праці між станами в його ідеальній державі не означав

розподілу функцій влади між ними. Управління державою має знаходитися в одних руках, а саме у першого стану, тобто у «знатних людей», саме для цього підготовлених, які осягнули складність і мудрість ведення державних справ, і наділених для цього всією повнотою розпорядження в інтересах пануючих аристократичних кіл. Законодавство, управління і правосуддя виступають у Платона як форми державної діяльності, які «направлені на один і той же предмет, але, разом з тим, і відмінні одна від одної» [111, с. 235].

На відміну від Платона, більш виразно і послідовно розрізняв між собою «три елементи» будь-якого політичного устрою Аристотель (384–322 рр. до н. е.). Політичний устрій, на думку Аристотеля, це той порядок, який лежить в основі поділу державної влади і визначає собою як верховну владу в державі, так і норму всякого в ньому співжиття. «Держава – це складне ціле, єдність в множинності, що складається із специфічно різних, неподібних частин. По-перше, це законорадний орган (народні збори), в здійсненні функцій якого повинні брати участь всі вільні громадяни. Другий елемент – адміністративний, або урядовий, в особі магістратури, яка наділена повноваженнями. І, по-третє, це судові органи, які здійснюють правосуддя» [8, с. 414]. Основоположним елементом у державі, на думку Аристотеля, має бути орган «законорадний»: «закон має панувати над усім» [8, с. 481]. Але, водночас, з багатьох важливих питань управління магістратури повинні мати вирішальний голос, а народні збори – лише дорадчий. Головною умовою організації судових органів Аристотель вважав обрання суддів із середовища всіх громадян і строге визначення всіх видів суду, залежно від характеру вирішуваних справ. На думку В. Нерсесянца, попри характеристику елементів державного управління, «мислитель все ж не ставив за мету проаналізувати характер їх взаємовідносин, засоби і форми регулювання їх взаємодії, протистояння, врівноваження їх взаємовідносин і т. п., що було б особливо важливим для доктрини розподілу влад» [111, с. 188].

Справді, хоч вчення Аристотеля і містить ідеї трьохчленного поділу влади, та слід наголосити, що, на його думку, поділу підлягає не державна влада загалом, а швидше структура державного управління. Досить невизначеними є також повноваження органів влади, адже Аристотель в деяких випадках допускає можливість винесення посадовими особами рішень на свій розсуд, «коли

закон не може дати рішення». Гарантією справедливого рішення в такому випадку виступають чесноти самої посадової особи, тобто її високі моральні якості. У зв'язку з цим мислитель зазначав, що в державі в усьому має зберігатись пропорційність, чого можна досягти шляхом недопущення концентрації влади в одних руках, бо чим більше влада обмежена, тим вона міцніша.

Ці ідеї були використані і розвинуті іншим давньогрецьким мислителем Полібієм (210–123 рр. до н.е.), що жив в епоху республіканського періоду історії Давнього Риму. Найкращою формою держави Полібій вважав таку, у якій при розмежуванні повноважень влади між консулом, сенатом і народними зборами в їх взаємовідносинах буде встановлено динамічну рівновагу, коли кожен з цих органів буде надавати один одному взаємну підтримку і співпрацю або ж, навпаки, стримувати владу іншого. Його концепція розподілу повноважень була направлена на те, щоб протиставити «неприборканості народних мас», «пануванню натовпу» силу правителя і вплив рабовласницької знаті, до якої він сам належав. Полібій прагнув досягти поєднання в державі елементів монархії, аристократії і демократії як найбільш раціонального засобу для укріплення підвалин суспільства. Як зауважував В. Нерсесянц: «Це поєднання різних форм правління в античних концепціях було розраховане на той же ефект, що й теорія поділу влади в Новий час: в змішаній формі держави повноваження представників різних форм правління не поєднуються в одне начало, а, будучи розділеними, співіснують взаємно стримуючи і врівноважуючи один одного, тим самим стабілізуючи весь державний лад» [111, с. 251].

Аналізуючи ідеї давніх теоретиків, слід зазначити, що в період античності йшлося лише про розподіл управлінських повноважень між державними органами, у цьому разі носієм суверенітету виступав правитель або ж невелика група людей (аристократія, олігархія), але не весь народ в цілому. Окрім цього, В. Нерсесянц наголошує на тому, що в зазначений історичний період була відсутньою сама абстракція влади політичної держави, про поділ якої ґрунтовніше йтиметься вже в Новий час. Тому погляди мислителів давнини були лише передумовою для зародження концепції поділу влади, але ще не були самою теорією.

Важливе значення для розвитку саме теорії поділу влади мало формування і утвердження ідеї про необхідність обмеження

політичної влади, необхідного для того, щоб вона реалізувала свої головні функції забезпечення спільного блага, не виходячи за рамки закону. Спочатку ці обмеження носили суто особистісний і духовний характер. Правитель вважався намісником бога на землі, тому не мав права робити нічого, що б суперечило волі Всевишнього. Ця внутрішня заборона лишалася могутнім стимулом до того часу, доки правителі добровільно приймали моральні імперативи традицій, звичаєвого права, віри, вчення церкви та ін.

Однак поступово ставала очевидною необхідність також більш чи менш окреслених зовнішніх обмежень. Середньовічна ідея договору між народом і правителем діяла досить ефективно. У випадку порушення цього договору правитель теоретично переставав бути королем і перетворювався на тирана, народ у свою чергу отримував право на непідкорення його волі. У згаданий період принцип римського права інтерпретувався як засіб, з допомогою якого народ утверджує свого правителя і чітко встановлює межі, в яких правитель має право діяти. Тому вважалося, що правитель повинен бути обмежений власними законами.

Окрім цього, однією зі стрижневих ідей політичної історії Європи за доби Середньовіччя була боротьба за владу і право урядування між церквою в особі папства та світською державною владою. Прихованою ідейною основою цієї боротьби слугувало християнське уявлення про протистояння Міста Земного і Міста Божого, яке концептуально було оформлене вже Тертуліаном (III ст.), а високого історіософського та есхатологічного звучання набуло у св. Августина (V ст.). Звичайно, було б помилкою безпосередньо ідентифікувати світську владу Середньовіччя з Містом Земним християнських есхатологічних уявлень і не зовсім правильно ототожнювати очолювану папством церкву з її теократичними зазіханнями з Містом Божим. Хоча не можна й недооцінювати ці аналогії, які інколи формулювалися досить різко і недвозначно, як от у листі папи Григорія VII: «Хто не знає, що королі та правителі ведуть свій початок від тих, хто, нехтуючи Бога, вирішив через сліпу жадобу й нетерпиму самовпевненість зробити себе панам над рівними собі, себто людьми, за допомогою гордині, насильства, зради, вбивства і мало не всіх відомих злочинів, до яких їх спонукав володар цього світу Диявол?» [цит. за 205, с. 11].

Міста Земне і Боже співіснують у єдиному просторі, в єдиному бутті. Образно кажучи, межа між Містом Божим та Містом Земним проходить через серце кожної людини, кожного віруючого. Місто Земне не винесене за кордони християнського світу як місто «невірних», «поганів», зовнішній ворог. Воно – полюс того самого існування, в якому панує Місто Боже. Концептуалізацією цього співіснування стала відома середньовічна теорія двох мечів, розроблена папою Геласієм I наприкінці античного світу у V ст. Її наріжним каменем стало твердження: «Християнським імператорам єпископи потрібні для досягнення вічного життя, а єпископи без імператорських декретів не могли б впливати на хід мирських справ» [151, с. 194]. Духовний і світський мечі символізують духовну владу церкви, з одного боку, і світську владу правителя, – з іншого. З'ясування прерогатив кожної з цих влад, їх співвіднесення та взаємних повноважень, підпорядкування тощо є постійними сюжетами, що визначають політичну історію середніх віків.

Більшість тодішніх мислителів вважали, що владу слід поділити між державою та церквою. Водночас ніхто не подав переконливих аргументів про верховенство одного осередку влади над іншим. Прихильникам ідеї верховенства держави над церквою доводилося зважати на те, що божественну владу начебто передавали монархам під час коронації, а представники духовної влади претендували на право відлучати монархів від церкви. А ті, хто вважав, що церква вища від держави, мав якось пояснити слова Ісуса, мовляв, кесареві кесареве, а Богові Боже, бо ці слова утверджували *de facto* принцип поділу влади в середньовічній Європі.

У період феодалізму і феодальної роздробленості спостерігається занепад сили і значення центральної влади, вплив монарха рідко виходить за межі його домену, феодали лише символічно підкоряються королівській адміністрації, тоді як вже в період формування абсолютизму розширюється сфера проникнення державної влади, що призводить до посилення спеціалізації державної діяльності, диференціації функцій влади, ускладнення форм і методів її здійснення. Ідеї поділу влади цього періоду знаходимо, зокрема, у працях М. Падуанського, який наголошував на розмежуванні законодавчої і виконавчої влад і на важливості участі народу в здійсненні законодавчих функцій; Ж. Бодена, який, хоч і виступав за монархічну форму правління, та все ж наголошу-

вав на необхідності того, щоб монарх не втручався у здійснення правосуддя або в дрібні справи управління; Дж. Лільберна, який характеризував державу як незворотнє зло, яке необхідно обмежувати з метою забезпечення природних прав і свобод людини. Для гарантії законності і попередження можливих зловживань в державі Дж. Лільберн вимагає поділити владу на законодавчу, виконавчу і судову. Лише у випадку, «коли ці влади будуть здійснюватися різними органами і особами, можна знищити сваволю і забезпечити міцність самого правління» [13, с. 21].

Передусім нерозумним і згубним для народу, на думку Дж. Лільберна, є те, щоб законодавці були одночасно і виконавцями закону. Лише парламент, виражаючи волю народу, повинен володіти законодавчою владою і здійснювати контроль за діяльністю адміністрації. З іншого боку, депутати і посадові особи не повинні втручатися в здійснення правосуддя чи в формування судових органів. «Обирати суд присяжних може лише сам народ, оскільки він є джерело всякої справедливої влади» [13, с. 21]. Тому поділ влади у Дж. Лільберна направлений не на розподіл суверенітету між різними класами, а на забезпечення народовладдя і попередження узурпації влади однією установою чи окремою особою. Ця установка вже в ті часи носила демократичний і прогресивний характер. Незважаючи на те, що такі ідеї не були доктринально оформлені, вони безумовно вплинули на формування цієї концепції і на подальший її розвиток.

Поступове ускладнення суспільних відносин об'єктивно вимагало відповідного вдосконалення владних структур. Зосереджена в одній особі влада монарха чи диктатора переставала бути спроможною здійснювати ефективне керівництво державою. Лінійні управлінські відносини – підпорядкованість всіх об'єктів управління єдиному суб'єкту з усіх проблем, мусили замінитися функціональною системою – існуванням декількох суб'єктів управління, які мають владні повноваження щодо певних, чітко визначених питань.

Політологічна та юридична ідея про необхідність розподілу функцій влади певною мірою відобразила тенденції у виробництві, яке в ті часи переходило від ремісництва до мануфактури. Саме зародження мануфактурного виробництва, що відбувалося в Англії, вимагало якісних зрушень у віковичному процесі розвитку роз-

поділу праці. Методи організації праці у виробництві могли бути застосовані і в організації здійснення влади. Розподілом праці у діяльності єдиної влади можна пояснити ефективність застосування трьох гілок влади як демократичної системи організації державної влади. Безумовно, на впровадження поділу влади вплинули відносини конкуренції, значення яких підвищувалося в економічному житті нового капіталістичного суспільства. Визнання потреби конкуренції ставало необхідною, невід'ємною рисою менталітету молоді буржуазії Європи у XVII–XVIII ст. Гілки влади мали конкурувати між собою щодо своєї змоги висувати найбільш ефективні програми та успішно їх реалізовувати.

З поступовим розвитком капіталізму концепція поділу влади, відображаючи потреби нового буржуазного ладу, стає зряддям класового компромісу і набуває дещо іншого тлумачення. На думку основоположників марксизму, поділ державної влади це «не що інше, як розподіл праці, застосований до державного механізму з метою спрощення і контролю» [94, с. 23]. Тому ідею поділу влади починають розглядати в двох значеннях :

- 1) як систему технічного розподілу функцій державної влади між різними органами (формальне розуміння);
- 2) як політичний принцип побудови і організації державної влади в суспільстві (матеріальне розуміння).

На думку В. Абашмадзе, «поділ влади в другому значенні є фікцією, оскільки будь-яка держава є зряддям класового панування і пануючі класи ні з ким не розділяють державну владу» [1, с. 8]. Тому він схиляється до розуміння поділу влади у формальному значенні і вважає, що саме в такому розумінні слід починати дослідження розвитку і подальшого практичного втілення даної ідеї.

Як самостійна і єдиноцільна політична доктрина, теорія поділу влади сформувалася в період буржуазних революцій XVII–XVIII ст. Основні постулати «класичного» варіанту цієї доктрини були висунуті спочатку Дж. Локком, а потім – Ш.-Л. Монтеск'є. Ідея поділу влади відродилася як реакція на відновлення претензій на божественне право і абсолютний суверенітет. Так Дж. Локк розрізняв виконавчу, законодавчу та федеративну (тобто пов'язану з зовнішніми відносинами) владу, хоча не вважав їх за окремі. Дж. Локк мав на увазі британську систему, в якій представників виконавчої влади обирали (принаймні почасти) з-поміж чле-

нів законодавчого органу, і вони (зокрема у фінансових питаннях) мали звітувати перед законодавцями. Так Дж. Локк в обмеженні політичної влади і введенні її в певні рамки вбачав головну умову і необхідність забезпечення основних прав людини. Він пропонує «відокремити виконавчу владу від законодавчої і зобов'язати самих законодавців підкорятися дії ними ж встановлених законів» [90, с. 83–84]. Поділ влади виступає як певний засіб недопущення концентрації влади в руках одних і тих же людей, які, маючи можливість створювати закони, можуть захотіти виконувати їх задля своєї вигоди, навіть якщо це буде суперечити загальним інтересам. Ця точка зору багато в чому співпадає з поглядами попередників концепції поділу влади, та, на відміну від останніх, Дж. Локк поряд із законодавчою і виконавчою владами виділяє федеративну (союзну). Така специфіка відповідає особливостям здійснення кожною гілкою влади своїх функцій: створення законів для суспільного блага, їх виконання і ведення відносин з іншими державами. Законодавча влада виражає волю народу, відокремлена від інших влад і передана обраному народом представницькому органу – парламенту, до складу якого входить «багато осіб, належним чином поєднаних в збори» [90, с. 86]. Незбалансованість і неузгодженість виконавчої і федеративної влади може призвести до дисбалансу і загибелі суспільства, тому їх важко (і не слід) розподіляти між різними органами, у результаті чого Дж. Локк віддає обидві ці влади одній особі – монарху. Оскільки локківським ідеалом була конституційна монархія, то монарх зі свого боку не повинен зловживати наданою йому «прерогативою», тобто повноваженнями з охорони «загального блага» в кризових ситуаціях.

Щодо судової влади, то мислитель не відокремлює її в окрему гілку влади, а вважає складовим елементом законодавчої влади, підкреслюючи, що у здійсненні правосуддя має приймати участь весь народ. Щоб урівноважити владу уряду, Дж. Локк поділяє її між парламентом і королем, зрештою – між буржуазією і дворянством, які на основі врівноваження сил змушені були тривалий час співпрацювати для досягнення своїх класових цілей. Щодо законодавчої влади, то хоч Дж. Локк і визнає її вищою по відношенню до двох інших, однак наголошує на неабсолютності цього статусу, бо вона «являє собою довірену владу, яка повинна діяти заради певних цілей, і в народі все ще лишається верховна

влада усувати чи замінювати склад законодавчого органу, коли народ бачить, що законодавча влада діє поза наданою їй довірою» [90, с. 92–93].

Отже, Дж. Локк досліджує основні принципи і напрямки взаємодії різних влад, способи і форми їх співучасті в здійсненні державних справ, говорить про необхідність створення механізму для забезпечення їх зв'язку, збалансованості і взаємозалежності. На думку А. Барнашова, «в ствердженні і захисті класової «рівноваги влад», яка і створює видимість врахування інтересів всього народу, і полягав головний смисл концепції поділу влади в трактуванні Дж. Локка» [13, с. 26].

Найбільш чітко і послідовно всі ці та інші аспекти «класичної» теорії поділу влади були викладені Шарлем Луї Монтеск'є (1688–1755 рр.) в праці «Про дух законів», яка була вперше опублікована в 1748 році. За зауваженням Н. Азаркіна, «в цій праці Монтеск'є проголошує поділ влади не просто як механічний розподіл функцій між державними органами, а саме як поділ владарювання між різними соціально-політичними силами, які боролися в умовах передреволюційної Франції за панування» [2, с. 58]. Як і попередники, в основі принципу поділу влади Ш.-Л. Монтеск'є вбачає необхідність попередження і недопущення зловживань владою та зосередження її в руках однієї установи чи осіб, що належать до одного і того ж прошарку суспільства. Як приклад він наводить державний лад Венеціанської республіки, де «Велика рада володіє законодавчою владою, прегадія – виконавчою, а квантії – судовою, але погано те, що всі ці різні трибуни складаються з посадових осіб одного і того ж стану, внаслідок чого вони являють собою по суті одну і ту ж владу» [109, с. 291].

Враховуючи історичний досвід країн, Ш.-Л. Монтеск'є наголошує на необхідності встановлення такого порядку, при якому законодавча, виконавча і судова влада були б поділені й могли стримувати одна одну. «Якщо влада законодавча і виконавча поєднуються в одній особі або установі, то свободи не буде, бо треба остерігатися, що цей монарх або сенат створюватиме тиранічні закони для їх тиранічного застосування. Не буде свободи і в тому разі, коли судова влада не відокремлена від влад законодавчої і виконавчої. Якщо вона поєднана із законодавчою владою, то життю і свободі громадян загрожуватиме свавілля, оскільки

суддя буде законодавцем. Якщо судова влада поєднуватиметься із виконавчою, то суддя зможе стати пригноблювачем. Усе загинуло б, якби в одній особі чи установі, що складаються із чиновників за походженням із дворян або з простих людей, поєднувались ці три влади: влада створювати закони, влада приводити в дію постанови загальнодержавного характеру і влада судити злочини або позови приватних осіб» [109, с. 290].

На особливу увагу заслуговує судова влада, яка, на думку Ш.-Л. Монтеск'є, може бути довірена не якомусь постійному органу, а особам з народу, що здійснюють правосуддя на певний час, тобто скликаються з потреби реалізації своїх повноважень. «Потрібно щоб судді були одного соціального положення з підсудним, рівними йому, щоб він не подумав, що потрапив до рук людей, схильних утискати його» [109, с. 292]. На відміну від законодавчої та виконавчої влади, які є активними політичними силами та перебувають під впливом інших політичних сил, судова влада має бути повністю деполітизованою, бо інакше вона не може бути неупередженою, під час розгляду справ буде керуватися не правом, а політичною доцільністю. Політичні симпатії та партійні переконання суд взагалі не має права висловлювати. Але на практиці, зрозуміло, цілковитій деполітизації судової влади ще ніде не було досягнуто – суди, особливо ті, що розглядають справи у сфері публічного права, не можуть не передбачати політичних наслідків їхніх вироків і не рахуватися з ними.

Отже, сила судової влади полягала тільки у повазі інших гілок влади, суспільства в цілому до права і суду як його професійного тлумача.

Функції всіх трьох гілок влади мають здійснювати різні органи і тому важливим є не допустити, щоб одні і ті ж особи чи установи брали участь у здійсненні функцій більш ніж одного з трьох органів правління. Стрижневою ідеєю в концепції Ш.-Л. Монтеск'є є та, що самого поділу влади ще не достатньо для демократичного розвитку країни. Тому потрібно встановити такі взаємовідносини між гілками влади, щоб вони при вирішенні державних завдань, кожна своїми правовими засобами, могли в той же час урівноважувати одна одну, попереджаючи загрозу узурпації влади. Як результат, монарх наділяється правом вето під час утвердження законопроектів, володіє законодавчою ініціативою і має право скликання

і розпуску парламенту, а законодавча влада може контролювати як виконуються створені нею закони і уряд зобов'язаний подавати звіт про свою діяльність. Обґрунтовуючи теорію поділу влади, Ш.-Л. Монтеск'є намагався застосувати на французькому ґрунті деякі істотні риси сучасних йому європейських держав, і особливо англійської конституційної монархії, як найбільш поміркованої, на його думку, форми правління.

Вчення Ш.-Л. Монтеск'є про поділ влади в умовах абсолютизму слугувало головним чином як засіб для попередження беззаконня і сваволі з боку королівської адміністрації, забезпеченню основних прав і свобод людини. Слід також зазначити, що класовий характер цієї доктрини (буржуазія і ліберальне дворянство) передбачав відмову від долучення народу до вирішення державних справ. Остерігаючись «деспотизму більшості», Ш.-Л. Монтеск'є вважав, що народ, будучи некомпетентним в державних справах, не повинен приймати активні рішення, пов'язані з виконавчою діяльністю, – вся його участь в управлінні має бути обмежена лише обранням представників. Така спрямованість поділу влади і зумовила великий успіх концепції Ш.-Л. Монтеск'є, бо вона давала можливість буржуазії зберігати свої станові привілеї, враховувала інтереси правлячих класів за одночасного проведення демократичних процесів. Ідеї концепції поділу влади були пов'язані з тогочасною дійсністю і базувалися на всьому попередньому розвитку політичної думки.

Відомий французький дослідник Л. Дюгі вважає, що ні Дж. Локк, ні Ш.-Л. Монтеск'є, які розглядаються як творці теорії поділу влади, «не мали наміру створити юридичну теорію, а лише хотіли показати, як англійська конституція шляхом поділу функцій та спільної роботи органів встановила серйозні гарантії на користь свободи» [45, с. 432–433]. Але так чи інакше, теорія поділу влади в її «класичному» варіанті і практично незмінному вигляді була використана для практичного застосування багатьма країнами. Так, прихильники ідеї поділу влади наполягають на його необхідності з метою запобігання тиранії, зокрема й тиранії більшості. Противники ж цієї ідеї стверджують, що суверенітет має бути зосереджений в одних руках і було б краще (й, мабуть, демократичніше) забезпечити, щоб весь він завжди належав одному органу (наприклад, парламенту).

Деякі мислителі, приймаючи основні положення цієї доктрини, виступали проти її крайнощів, викривали деякі її протиріччя, немало було і послідовних критиків Ш.-Л. Монтеск'є. Зокрема, ще один французький філософ Ж.-Ж. Руссо обґрунтовував і захищав принцип народного суверенітету; виступав проти ідеї Ш.-Л. Монтеск'є про королівську владу, хоч і обмежену, але незалежну від парламенту і таку, що перешкоджає передачі всієї повноти влади в руки народу. Ж.-Ж. Руссо виступив з ідеєю демократичної організації державної влади шляхом «суспільного договору», який утверджує «царство розуму» і забезпечує народний суверенітет, який є невідчужуваним, єдиним і неподільним. Він критикує ідею поділу влади Ш.-Л. Монтеск'є, а також тих політиків, які «поділяють суверенітет в його проявах» [149, с. 168]. З його точки зору «ті права, які нерідко приймають за частини суверенітету, насправді всі йому підкорені і завжди передбачають наявність єдиної вищої волі, гегемонію верховної влади, яку не можна розділити не знищивши» [149, с. 169]. Хоч Ж.-Ж. Руссо і виступає проти ідеї поділу влади в трактуванні Ш.-Л. Монтеск'є, але він визнає необхідність поділу державних функцій і розмежування органів, що представляють у межах своєї компетенції державну владу.

Ж.-Ж. Руссо розрізняє законодавчу і виконавчу владу. Перша – це «воля всього суверенного народу і тому має регулювати питання загального характеру, які стосуються всіх» [149, с. 176]. Друга – це «сила політичного організму, яка встановлюється рішенням суверенного народу, а тому виступає лише в якості його слуги» [149, с. 199]. Для уникнення впливу приватних інтересів на суспільні справи необхідно, щоб саме виконавча влада займалась перетворенням закону як загального правила в акти індивідуального характеру. Народ доручає здійснення виконавчої влади конкретним уповноваженим особам, які мають діяти в строгих рамках закону і підлягають контролю з боку верховної законодавчої влади. Ж.-Ж. Руссо не допускає незалежності уряду від народу-законодавця.

Щодо судової влади, то, хоч філософ і приділяє їй менше уваги, але підкреслює її неухильну пов'язаність законами і в той же час необхідну організаційну самостійність відносно законодавця і уряду. Рівновага всіх сфер влади в державі, її узгоджена діяльність мають забезпечуватись не відокремленістю чи протистав-

ленням одна одній, не за допомогою взаємних стримувань і противаг, як у Ш.-Л. Монтеск'є, а завдяки переважанню верховної законодавчої влади, яка втілює суверенітет народу.

Доктрина Ш.-Л. Монтеск'є про поділ влади відображала ті особливості державного устрою європейських країн, які існували в середині XVIII ст. Ця теорія була безумовним прогресом в політико-правових поглядах того часу. Більш того, вона навіть у складних історико-політичних умовах того часу мала безумовну практичну значимість і в подальшому отримала нормативне закріплення в якості конституційно-правового принципу в багатьох державах.

Так, у Франції першими нормативно-правовими актами, в яких знайшла відображення концепція поділу влади, стала Декларація прав людини і громадянина, прийнята Національними Зборами 26 серпня 1789 року, і Конституція від 3 вересня 1791 року.

У Декларації 1789 р. проголошення цього принципу є категоричним, зокрема в статті 16 проголошується: «Будь-яке суспільство, в якому не забезпечене здійснення прав та не закріплено поділу влади, не має Конституції» [200, с. 7]. При чому під «конституцією» автори Декларації мали на увазі демократичний конституційний лад, що базується на визнанні основних прав і свобод людини та поділі влади. Тільки там, де ці принципи діють на практиці, є справжня, а не фіктивна конституція, є справжній демократичний конституційний правопорядок, що базується на принципах права, якого дотримуються і закон, і влада.

Утвердження інституту прав і свобод, їх гарантованість – це зовнішній механізм обмеження влади. Внутрішнім механізмом, який запобігає надмірній концентрації влади, повному її зосередженню в руках однієї особи чи установи, яка б правила на свій розсуд, незважаючи на правові норми та права і свободи людини, – є концепція і конституційний принцип поділу влади.

На основі різного тлумачення ідей природно-правової теорії був сформульований і проголошений конституційний принцип народного суверенітету та права народу на політичне самовизначення і незалежне існування. Так, американська Декларація незалежності показує логіку та аргументацію природних та невід'ємних прав людини. «Всі люди рівні від народження, вони наділені Творцем визначеними невід'ємними правами; серед них право

на життя, на свободу та на прагнення до щастя» [200, с. 7]. Так, «власність» із локківської тріади природних прав – «життя, свобода, власність» – була замінена на «прагнення до щастя». Це, з одного боку, відповідало аристотелівському розумінню однієї з важливих цілей об'єднання і спілкування людей в державі, і, разом з тим, було в дусі просвітницького розуміння значення свободи для самовдосконалення людини і повного розвитку її здібностей. Тільки для обмеження та захисту цих та інших прав і утворюється держава. Її влада виправдана та легітимна, лише якщо вона служить народу, існує та діє в ім'я захисту основних свобод. Як тільки державна влада перестає слугувати цій меті, інтересам людини, вона перестає бути легітимною, а значить, що опір такій владі є правомірним та необхідним. «Коли довгий ряд зловживань та узурпацій, незмінно переслідуючих одну і ту ж мету, виявляє намір підкорити народ абсолютному деспотизму, народ має право, і це його обов'язок, скинути таку урядову владу і задля майбутньої безпеки забезпечити себе новими стражами» [90, с. 378].

Основоположні ідеї про різні сторони діяльності держави були висунуті мислителями Нового часу. Згодом в літературі відбулося поєднання двох основних підходів: поділ влади, який відстоювався з організаційно-правової точки зору (про гілки влади) та єдності влади, яка тлумачилась переважно з соціологічних позицій (єдність народного суверенітету). Обидва ці підходи знайшли своє відображення в Конституції США, прийнятій в 1787 році.

Так, легендарний американський просвітител, державний діяч і вчений, який брав участь у розробці Статей конфедерації і конституції США 1787 року, Бенджамін Франклін одним з перших виступив за жорсткий поділ влади: «...органи державної влади мають бути розділені на законодавчі, виконавчі та судові ... інакше не можливо забезпечити володіння власністю, яка необхідна людині для збереження власного життя і продовження людського роду ... інакше не можливо забезпечити користування правами» [173, с. 48].

Найбільш послідовно ці ідеї були проаналізовані і використані на практиці ідеологами американського конституціоналізму Т. Пейном, Т. Джефферсоном, Д. Медісоном та Д. Джеймсом, які вважали, що державна влада має бути поділена між кількома органами так, щоб ні один з них не міг вийти за межі своїх законних

прерогатив, знаходячись під ефективним контролем і стримуючись іншими.

Як представник радикально-демократичного напрямку ідеології республіканізму та конституціоналізму Т. Пейн виступав за концепцію демократичної, конституційної держави, в якій забезпечення прав людини можливе лише внаслідок реалізації конституційних принципів. Серед найважливіших з них Пейн вважає принципи виборності органів влади, пріоритет прав людини, поділ влади, незалежність суду. Поділ влади він розглядає як «юридичний факт, який породжує правовідносини між трьома гілками влади» [115, с. 179].

Інший просвітник, автор проекту Декларації незалежності США, відомий гуманіст та енциклопедист Т. Джефферсон всі перетворення в державі зводив насамперед до таких вимог: всезагального виборчого права; рівного представництва в законодавчих органах; обраності представників виконавчої влади та суддів; забезпечення поділу влади; поділ країни на адміністративні райони; періодичне внесення поправок до Конституції тощо.

Істотний внесок у практичну реалізацію принципу поділу влади внесли А. Гамільтон, Д. Медісон та Д. Джей, які друкували статті в Нью-Йоркських газетах під спільним псевдонімом Публій під рубрикою «Федераліст». Одне з найважливіших місць в системі їх конституційних поглядів належить розробці механізму захисту самої Конституції, що нерозривно пов'язано і з захистом прав людини. Розуміючи такий механізм як реалізацію принципу поділу влади, вони запропонували обґрунтування системи стримувань і противаг, а також доктрину судового захисту і тлумачення Конституції. Д. Медісон, зокрема, вважав, що три гілки влади пов'язані тільки в одному, щоб кожна здійснювала конституційний контроль над двома іншими і тим самим гарантувала безпеку прав народів, так як «системи державної влади будуть наглядати одна за одною, а разом з тим кожна – наглядати за собою» [7, с. 202].

Отже, засновники американської конституційної системи характерною рисою «гарного правління» вважали «силу» законодавчої влади, що сконцентрована в руках Конгресу, «енергію» виконавчої влади, яка очолюється Президентом, і «мудрість» судової влади, що здійснюється Верховним Судом і системою нижчестоящих судів за участю присяжних. Вони прагнули суворо розмежувати

компетенцію центральних органів державної влади. Відповідно, Конституцією була передбачена складна система «стримувань і противаг», яка передбачала як взаємний баланс владних повноважень державних органів, так і обмеження юридичної самостійності кожної з організаційно виділених гілок державної влади. Основні положення цієї концепції пристосовувалися до конкретних соціально-політичних умов американського суспільства і вводились як конституційний принцип спочатку в практиці окремих штатів, а потім – і на федеральному рівні.

Отож, головною ідеєю Конституції вважався поділ і обмеження влади задля оптимального забезпечення свободи. Досягнення засновників американської Конституції полягало в тому, що їм вдалося вирішити проблему, яка упродовж багатьох віків хвилювала політичних філософів і мислителів. Сутність цієї проблеми полягала в наступному: як наділити державу достатніми владними повноваженнями, щоб вона могла забезпечити суспільний порядок і ефективність управління і в той же час обмежити ці повноваження з тим, щоб уникнути незаконного утиснення громадянських свобод.

Доктрина поділу влади мала подальший розвиток у філософській і політичній думці XVIII–XIX ст. До концепції поділу влади звертались також представники німецької філософської і політико-правової думки. Зокрема, ця доктрина знайшла своє відображення в працях І. Канта й Г. В. Ф. Гегеля. Слідом за Ш.-Л. Монтеск'є, І. Кант, як автор «правової держави», зазначає, що в кожній державі існують три влади – законодавча, виконавча і судова. Всі вони виражають сполучену волю народу, але у відповідності зі специфічною функцією кожної, організаційно поділяються для недопущення деспотизму. Необхідність їх поділу І. Кант виводить з вимог «чистого розуму» з його «категоричним імперативом» – моральним законом. Ні одна з влад не може взяти на себе функції іншої, але і діяти відокремлено також не може. «Тому влади мають взаємно доповнювати одна одну, зберігаючи необхідний зв'язок і узгодженість задля блага держави» [56, с. 234].

Важливим результатом розвитку політичної думки Нового часу стало усвідомлення тієї істини, що влада є певним відношенням різних соціальних сил, перш за все суспільства і держави, а тому не може розглядатися як дещо самодостатнє. Поворотним пунктом

тут слугує філософія права Г. В. Ф. Гегеля, який виходив з необхідності розмежування громадянського суспільства і держави, їх діалектичної взаємодії.

Філософ розглядав державу як цілісний і єдиний організм, функціонування і подальший розвиток якого залежать від взаємозв'язку складових його елементів, кожен з яких є певним аспектом моральної ідеї. У зв'язку з цим Г. В. Ф. Гегель виділяв три влади в державі: «законодавчу, урядову (включає також і судову) і князівську (влада державця)» [34, с. 295]. Такий поділ є, на його думку, гарантією політичної свободи, але важливо не допустити «абсолютної самостійності влад по відношенню їх одна до одної, що призведе до їх взаємної ворожості, страху і протидії» [34, с. 293]. Г. В. Ф. Гегель виступає прихильником не рівноваги чи відособлення, а живої органічної єдності цілого. Головним же гарантом громадянської свободи і державної єдності мислитель вважає владу монарха, яка містить в собі три головні елементи всього цілого: «всезагальність державного ладу і законів, підведення всезагального під особливе і момент кінцевого рішення як самовизначення, до якого зводиться все інше і від якого бере свій початок дійсність» [34, с. 300]. Мислитель виступав за конституційну монархію і намагався поєднати воедино станові і монархічні елементи в устрої держави, щоб не допустити радикальних змін в суспільстві.

Представник позитивізму в юридичній науці Нового часу І. Бентам висловив свою незгоду з повною незалежністю влад одна від одної, оскільки, на його думку, «взаємна залежність трьох влад породжує їх згоду, підкорює їх постійним правилам і дає їм системний та неперервний хід ... Якби влади були безумовно незалежними, між ними були б постійні зіткнення» [52, с. 469].

У політико-правовій думці цього часу існували й інші погляди на владну тріаду. Подібно до Ш.-Л. Монтеск'є, представник французького лібералізму Б. Констан в ідеї поділу влади вбачав головну гарантію забезпечення прав і свобод індивіда, однак на відміну від свого попередника, виділяв не три, а п'ять влад в державі. Законодавча влада за його теорією на зразок англійського бікамералізму поділялась на дві влади: одна характеризувалася постійністю і втілювалася у спадковій палаті, інша залежала від громадської думки і була представлена виборною палатою. Окрім судової та виконав-

чої влади, Б. Констан вводить також королівську владу, яка мала виконувати роль арбітра, забезпечуючи єдність, взаємодію та нормальне функціонування всіх гілок влади. Значення теорії Б. Констан полягало насамперед у визначенні місця монархії в конституційній державі, монархічна влада постає як нейтральна, така, що має знаходитись над розбіжностями інтересів та думок і приводити інші влади до спільної згоди.

Отже, одночасно зі збереженням універсалізму XVIII ст. в концепцію поділу влади були внесені деякі коригування з урахуванням накопиченого досвіду, наявних практичних результатів впровадження цієї теоретичної концепції в життя.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. у зв'язку з тенденцією до посилення ролі виконавчої влади, дискусія з приводу поділу влади набуває гострого характеру. У Франції вона була представлена концепціями двох найяскравіших представників юридичної науки – Л. Дюгі та А. Есмена.

Французький соціолог і теоретик права Леон Дюгі виступив з розгорнутою критикою теорії поділу влади, наголошуючи, що вона суперечить більш загальному принципу, – національного та державного суверенітету. За його концепцією народна воля не може бути представлена різними органами влади, оскільки такий поділ призводить до її обмеження. Існування ж різних представницьких органів влади можливе тільки як їх тісна взаємодія в межах єдиної державної волі. Звідси він робить висновок: «...те, що неточно називається поділом влади, є насправді лише різновид участі різних органів в спільній діяльності держави» [45, с. 22].

Він вважає, що «розподіл суспільної праці є найвищою, центральною точкою еволюції сучасного права», тоді як поділ влади виступає «способом захисту приватної власності через обов'язки власника вільно, сповна та досконало виконувати соціальну функцію» [45, с. 97].

Такому напрямку французької політичної думки протистоїть інший, орієнтований на теорію поділу влади в тій класичній формі, яку вона отримала у Ш.-Л. Монтеск'є. Найбільш яскравим представником даного підходу є Адемарк Есмен, представник юридичної школи державного права Франції. Виступаючи за необхідність дотримання принципу поділу влади в будь-якій вільній та незалежній державі, він все ж наголошує на існуванні деяких трудно-

щів, пов'язаних з його практичною реалізацією. А. Есмен зазначає, що «важко провести принцип поділу влади в значенні рівності між гілками влади, повної незалежності та збереження балансу між ними, так як сам поділ влади постає не стільки як результат, скільки як постійний процес їх взаємодії, внаслідок чого в деякий момент досягається певний рівень стабільності» [201, с. 372]. Досягнення ж такого рівня можливе лише за рахунок певної координації дій трьох влад, що на практиці, як правило, призводить до переважання однієї з них – законодавчої, яка і покликана виконувати регулятивні функції стосовно інших гілок влади. Отже, А. Есмен сформулював основи динамічної моделі поділу влади, за якої рівновага між гілками влади замінюється нестійким компромісом між ними.

За його оцінками особисті права та свободи громадян, які «полягають в праві тримати все, що не шкодить іншим», можуть бути виконані тільки за умови забезпечення «контролю законодавчої влади за виконавчою та судовою, судової за виконавчою та законодавчою, виконавчої за законодавчою та судовою». І тільки «урівноважений взаємний контроль виключить зловживання і створить умови користування особистими правами» [201, с. 375].

Своєрідним синтезом вищезазначених точок зору можна вважати концепцію поділу влади в конституційній державі Моріса Оріу, який зазначав: «Суспільству, щоб забезпечити свою політичну свободу від посягань правління, необхідно організуватися шляхом наступних процесів: представницької організації уряду; поділу влади та децентралізації; вироблення конституційного статусу. Все це сприяє здійсненню правового порядку» [цит. за 198, с. 14]. Саме в гармонійній співпраці законодавчої та виконавчої влад він вбачав запоруку єдності держави як юридичної особи, наголошуючи, що об'єктивно існує тенденція до утиску законодавчої влади виконавчою. З розвитком централізованого управління і зростанням значимості адміністративного компоненту державної влади парламенту все складніше утримувати верховенство законодавчої влади, а втручання бюрократичних структур в законодавчий процес стає активнішим.

Окрім практики зарубіжного конституціоналізму, ідея поділу влади була сприйнята і проголошена представниками прогресивної політичної думки в Україні. Вагому частку у цей процес внесли представники «католицької Русі» – західноукраїнських земель, –

яким завдячуємо не тільки поширенню в Україні ідей ренесансного гуманізму, але й становленню його як цілісного явища.

Оскільки основна частина українських земель перебувала протягом тривалого часу (близько 300 років) під владою Литви та Польщі, більшість українських вчених того періоду належала до польського та литовського політико-правового табору. Серед них треба виділити видатного філософа та просвітителя епохи Відродження Станіслава Оріховського (Роксолана) (1513–1566 рр.), зокрема за його погляди на побудову системи державної влади, її поділ та механізм функціонування, співіснування з церковною владою.

З позиції С. Оріховського світська і церковна влада разом становлять ті міцні підвалини, без яких не могло розвиватися тогочасне суспільство. Домінування церкви над світськими урядами, у тому числі королівським, обмежувалося для мислителя винятково сакральною сферою. Фактично в його працях не йшлося про привласнювання церковною владою прерогатив світської.

С. Оріховський трактував державний лад ширше ніж оформлення стосунків світської і церковної влади. Так, у трактаті «Напучення польському королеві Сигизмунду Августу» (1543 р.) він зазначає: «Вся світська влада розділяється передусім на короля і сенат, і цим двом сторонам (обом кажу!) вручається. Проте раніше треба піклуватися про тебе як про голову, а вже потім про сенат» [112, с. 121]. Це знаковий вислів. Посуті, порушивши у першій половині XVI ст. питання про поділ влади, С. Оріховський відразу ж заявив, якій з гілок влади віддає перевагу – вочевидь королівській, і тим самим порушив обов'язкову умову існування принципу поділу влади у його сучасному розумінні – рівність усіх її гілок. Але якщо уважно проаналізувати, якими функціями філософ наділяв інші політичні центри влади у своїй політико-правовій концепції, то доведеться констатувати намагання максимально розосередити владу і обмежити превалювання королівської її гілки задля великої мети – свободи і добробуту громадян.

С. Оріховський визнавав, що кожній державі потрібна ефективна система управління. Цим, на його думку, повинна займатися урядова влада, тобто коло людей, наділених усіма владними повноваженнями з управління державою. Але ця влада повинна теж бути обмеженою. Неважко здогадатися як, окрім права, має обме-

жуватися урядова влада, якщо простежити від кого вона походить: «Якщо наказ належить і прямо вказує на найвище управління, мусимо в нашому королівстві нашого короля, що знаходиться у колі на найвищому місці, називати найвищою владою, а він, у свою чергу, делегує владу свого наказу іншим, наділяючи усі установи правом на благо свого королівства» [208, с. 32–33].

Сенат належить до трійки найважливіших, на думку філософа, в державі суб'єктів, «що правами і привілеями, як внутрішніми судинами з'єднані, стягнені, спаяні, не просто заради існування, а заради процвітання». У такій системі «суспільство є тілом, рада – душею, а король – розумом держави. Однак суспільство без ради мертве тіло, а рада без короля безпорадна, рівно ж як король без ради несправний, а без суспільства буває одним в королівстві своїм» [208, с. 16–17].

На думку О. Кравців, «у змальованому мислителем образі польського короля гіпертрофована окрема іпостась володаря Русі. Відтак, висловлювання Роксолана у цьому контексті можуть розглядатися якщо й не як питомо українська рефлексія щодо проблеми влади, то принаймні як зародження нової парадигми політичної думки України XVI–XVIII ст. – українського конституційного монархізму» [80, с. 57].

С. Оріховський – видатний представник української політичної думки епохи Відродження європейського масштабу. Його погляди на проблему сутності та походження держави, принципів організації влади, стали певним етапом у розвитку політичної думки і знайшли свій розвиток у його ідейних спадкоємців. «Оріховський у цьому питанні виявився попередником таких буржуазних мислителів як Г. Гроцій, Т. Гоббс, Ж. Боден та ін. В Україні ці ж ідеї пізніше розвивали полемісти, діячі Києво-Могилянської академії, зокрема Ф. Прокопович, у бібліотеці якого знаходилась історична праця Оріховського «Літопис» [89, с. 224]. Тому є підстави стверджувати, що в Україні ідеї поділу влади та народного суверенітету формувались раніше, ніж в Західній Європі, під впливом, з одного боку, політичного устрою Речі Посполитої, з іншого – існування українців у рамках іншої держави, що актуалізувало питання прав і рівності.

Із заснуванням приблизно у середині XVI ст. Запорізької Січі розпочався період козацької доби, що тривав понад 200 років (до

1775 р.). Організація системи влади Запорізької Січі стала практичним додатком до теоретичних конструкцій гуманістів. За формою правління Запорізьку Січ відносять до типу демократичної республіки. Саме так визначив державний устрій Січі посол Венеціанської республіки Альберто Віміні, який у 1650 році перебував в Україні. Органом прямої демократії виступала козацька рада. Вона не була представницьким органом як у Західній Європі. В ухваленні законів і управлінні справами безпосередню участь брали лише представники одного суспільного стану – козаків. Раді належала уся повнота законодавчої та адміністративної влади. Вона ухвалювала закони, приймала рішення з найважливіших питань внутрішньої та зовнішньої політики, контролювала діяльність урядовців. Раду могли скликати гетьман, митрополит, а у військовий час – просте козацтво і навіть сторонні особи.

Виконавча влада на Запоріжжі належала кошу, тобто обраним на козацькій раді посадовцям. Усього була 21 посада, на яких перебувало по декілька урядовців одного звання. Наприклад, курінних отаманів було 38 (за кількістю куренів), гармашів (артилеристи) – 8, канцеляристів – 20, полкових писарів – 9 тощо. Загалом у владних структурах Запорізької Січі налічувалося 120 осіб командно-адміністративного персоналу. Найвище становище в апараті управління займали військові начальники, а серед них виділявся кошовий отаман. За сучасною термінологією він був главою Запорізької республіки, головнокомандувачем збройних сил і військовим комендантом Січі. Кошові отамани, як і решта управлінців, щорічно вибиралися на козацькій раді, знімалися з посад або продовжували на наступний термін їх обіймати.

Найзначнішою пам'яткою цього періоду вважається договір «Пакти й Конституції законів, прав та вольностей Війська Запорозького», укладений між гетьманом та старшиною, полковниками, а також козаками, 5 квітня 1710 р. на козацькій раді у місті Бендери. Цей договір увійшов в історію як Конституція Української гетьманської держави, або ж Конституція Пилипа Орлика, чи Бендерська Конституція. Цей акт мав назву: «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом та між старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, прийняті публічною ухвалою обох сторін і підтвержені на вільних виборах встанов-

леною присягою названим ясновельможним гетьманом при Бендерах». У цьому акті були, без сумніву, певні елементи Конституції, але, на думку Ю. Шемшученка, «це фактично була угода між гетьманом і старшиною про розподіл повноважень, своєрідний екзильний конституційний договір. Своєрідний, бо він не був підписаний сторонами, а скріплений підписом тільки шведського короля Карла XII як протектора України. Даний акт не мав характеру державної конституції і фактично не діяв на території України» [195, с. 7]. Але так чи інакше, це не зменшує ключової ролі цього документу у процесі становлення та реалізації ідеї поділу влади в українському державотворенні.

У документі проголошувалась ідея обмеження абсолютної влади гетьмана. Гетьманське самодержавство обмежувалось Генеральною радою, яка складалася з генеральної старшини, полковників і виборних представників. Сейм з полкової і сотенної старшини, депутатів і послів запорізького війська мав збиратися тричі на рік і ясновельможний гетьман, а також його наступники, повинен був «з тими генеральними старшинами, полковниками і генеральними радниками радитися про безпеку Вітчизни, про спільне благо і про всі громадські справи, не маючи права нічого вирішувати, розпочинати і здійснювати своєю волею без попереднього розгляду і схвалення ними» [116, с. 31]. Обмеження гетьманської влади стосувалися, зокрема, міжнародних відносин, фінансів, суду, виборів старшини та ін. Окрім цього, ще однією важливою гарантією проти узурпації влади була заборона на передачу гетьманом своїх повноважень та встановлення Генеральною Радою твердої системи оподаткування та орендної плати.

Гетьман не виводивсь за межі системи поділу влади, оскільки передбачались і міністерські посади. Так, гетьман мав право із згоди суспільства вибирати генерального підскарбія (міністра фінансів). Військова казна повинна була витрачатись на спільну користь, до того ж гетьману заборонялося використовувати її на власний розсуд. На випадок же «...хибної щодо військових прав і вольностей чи зловорожої Вітчизні» поведінки гетьмана була передбачена і процедура «імпічменту», що ініціювалась генеральною старшиною, полковниками та радниками.

Правосуддя здійснював Гетьманський суд, який слідкував за виконанням законів. Проте якби хтось із старшини, радників

чи знатних козаків учинив злочин, що шкодить «гетьманській честі», то їх не повинен карати сам Ясновельможний Гетьман із власної ініціативи і помсти – таке правопорушення підлягало розгляду лише Генеральним судом. Так, в Конституції було закріплено ще один важливий принцип – принцип верховенства закону в державі, виконання якого виступало головним обов'язком гетьмана, керівних осіб та простих громадян [146, с. 10–11].

Отже, Конституція 1710 року визначала основні принципи функціонування козацької держави і була покликана забезпечити дотримання традиційних демократичних принципів організації державної влади, не допустити перетворення гетьманської влади в деспотичну. Описуючи та законодавчо закріплюючи основні принципи функціонування державної влади, окремі статті Конституції «намагалися реалізувати ідею розподілу гілок влади – гетьманської і старшинської, як виконавчої, Генеральної ради – законодавчої, Генерального суду – судової. При цьому гарантом балансу гілок влади виступає не стільки гетьман, як глава держави, скільки незалежний суд. Це є яскравим свідченням високого рівня політичної та правової культури не лише авторів Конституції, а й широких верств українського населення для якого власне і призначався цей документ» [150, с. 90].

На момент укладання Конституція уявлялась цілковитою реальністю, а не просто теоретичним проектом, яким стала пізніше, коли повернення в Україну її укладачів стало неможливим. М. Грушевський високо оцінив зміст «Пактів і Конституцій» П. Орлика. Видатний український історик писав: «Хоч сі постанови не були здійснені, бо взяти Україну в свої руки сим людям не удалося ніколи, – але вони цікаві, як вираз поглядів і бажань сих людей, що зв'язали свою долю з визволенням України. В постановах сих багато нового, що могло б бути важним кроком наперед. Єсть тут і замітні початки чисто парламентарного устрою... Добре то все було – але не удалося його здійснити, не удалося укладчикам сієї хартії вернутися на Україну – заводити ті нові порядки» [39, с. 113]. Проте ідея не вмерла і відродилася через століття.

У матеріалах Кирило-Мефодіївського братства (М. Костомаров, Т. Шевченко, М. Гулак та ін.), зокрема в «Статуті Слов'янського товариства св. Кирила та Мефодія», наголошується, що знищення абсолютної влади самодержавства повинно слугувати створенню

замість Російської імперії Слов'янського союзу християнських республік. Для вирішення нагальних, життєво важливих справ передбачалось утворення спільного вищого законодавчого органу влади – Загальнослов'янського собору з представників всіх народів. Хоч його функції та повноваження не визначено більш детально, все ж, на основі проголошення державно-політичної самостійності кожного з народів, можна припустити, що цей Собор повинен був стати деяким наддержавним органом, члени якого обирались би не пропорційно від кількості населення, а від державно-територіальних утворень. Передбачалося також створення сейму, «цілковитої суспільної і політичної рівності між громадянами, заснованої на принципах широких громадянських свобод» [128, с. 59–60].

У відозві ж «Брати українці», відображаючи в цілому ідеї, закладені в Статуті Кирило-Мефодіївського товариства, повторювалась думка про те, що об'єднання слов'ян в один союз є їхнім історичним призначенням, вона чітко наголошує на тому, що це утворення повинно мати міждержавний характер, не позбавляючи жоден з народів, що до нього ввійдуть, статусу державно-самостійного. Союзним органам делегувались права вирішувати виключно ті справи, які мали загальне для всіх членів об'єднання значення: «Щоб був один сейм або рада слов'янська, де б сходились депутати оду всіх Речей Посполитих і там розважали б і порішали такі діла, котрі б належали до цілого союзу слов'янського» [58, с. 170]. На чолі союзу мав стояти керівник обраний на певний і цілком визначений термін: «Щоб в кожній Речі Посполитій був свій правитель, вибраний на годa, і над цілим союзом був правитель вибраний на годa» [58, с. 170] і влада, отже, не могла б перетворитись у спадкову.

Серед документів, які були конфісковані у членів Товариства при арешті, такими, що їх можна розглядати до певної міри як підготовчі для написання програмних документів Кирило-Мефодіївського товариства, є проекти Конституції, підготовлені студентом Київського університету Г. Андрузьким (1827–не від.). Під час обшуку 19 березня 1850 року на квартирі Г. Андрузького жандарми вилучили 14 великих зошитів з віршами, науковими розвідками та так званим «третім» проектом Конституції майбутньої слов'янської федерації. Він написаний за формою близькою до тогочасних проектів європейських політичних мислителів утопічно-соціалістичного напрямку – з деталізацією всіх сторін життя,

визначенням інститутів та функцій органів державної влади всіх шаблів.

«Начерки Конституції Республіки», підготовлені ним в 1846–1850 рр., є, швидше, своєрідними нотатками з деякими пропозиціями щодо найкращого устрою майбутньої держави та способів його досягнення, викладені часто без дотримання логічної послідовності.

Г. Андрузький допускає одночасно і самодержавне правління, хоч і обмежене законами, що їх видає сам монарх, і деяку подібність конституційної монархії, проголошуючи народ єдиним сувереном, і республіканське правління. Проте він все ж більшою мірою схиляється саме до республіки. Віддаючи належне регулюючій ролі закону в суспільному житті, він визначає носія суверенітету і головне джерело влади в суспільстві: «Народ постановляє діючі закони, які суть корінні, і їх тільки вправі відмінити, постановити народний сейм; всякий же може вказувати його недоліки і вимагати покращання чи знищення. Спільні чи загальні – покращувати може влада, знищувати – народ, представляти про них – кожен» [58, с. 419]. Окрім цього, у «Начерках» висувалася вимога створення Народного сейму, що повинен утверджувати державні закони. Однак автор проекту не пояснив, як створюється Народний сейм, хто до нього входить і що він собою являє.

Загалом же до Слов'янського союзу мали входити 7 автономних округів (Україна з Чорномор'ям, Галичиною та Кримом, Польща з Познанню, Литвою та Жмуддю, Бессарабія з Молдавією та Валахією, а також Остзея, Сербія, Болгарія та Дон) зі своїми президентами, віце-президентами та сенатом. «В документі чітко проводиться принцип виборності органів влади, зроблена часткова спроба визначення та розподілу законодавчих, виконавчих і судових функцій того чи іншого органу тощо» [92, с. 188].

Значний крок у розвитку принципу поділу влади був зроблений видатним українським вченим, публіцистом XIX ст. М. Драгомановим. На основі наукового аналізу європейських конституцій, вчений дослідив, наскільки змінилися обсяги політичних свобод у європейських державах після того, як внаслідок буржуазних революцій абсолютистські політичні режими були замінені на конституційно-демократичні. Вчений дійшов висновку, що «...нові конституційні держави перейняли у старих вільних

держав швидше форму, аніж зміст, швидше загальні формули про права і свободи, аніж їх сутність. В цих державах з'явилась парламентська влада, проголошені права людини і громадянина, але адміністративна, виконавчо-розпорядна стара влада залишилася» [156, с. 102–103]. Тому головне завдання нової влади він вбачав насамперед в реальному забезпеченні недоторканості людини та її прав, справжній можливості самоврядування громад, без чого країна, що має демократичну конституцію, мало чим буде відрізнятися від самодержавної.

Більш докладний, порівняно з попередніми, проект Конституції під назвою «Проекть основаній устава украинского общества «Вольный союзъ» – «Вільна Спілка», розроблений у 1884 році М. Драгомановим, передбачав новий устрій держави на засадах політичної свободи, яка гарантуватиме права людини і громадянина, скасування тілесної та смертної кар, недоторканість житла без судової постанови, свободу слова, друку, совісті та віросповідання. Сама Конституція може всього цього і не дати, тому автор ставив досягнення народом політичної свободи вище від досягнення просто конституційного способу правління.

Будуючи свою концепцію на ідеї децентралізації Російської імперії, він пропонував обмежити повноваження всіх центральних органів влади, а державу «будувати» не від центру, який повинен визначати права общин і ступінь децентралізації окремих одиниць, а, навпаки, поставити центр у безпосередню залежність від місцевого самоврядування. Це, на його думку, могло дати можливість широким народним масам безпосередньо впливати на владні рішення в країні.

У державно-правовій концепції М. Драгоманова передбачалося три гілки влади: законодавча, виконавча та судова. Законодавча влада належала двом думам – державній та союзній: «Заведываніе делами, общими всему российскому государственному союзу и общегосударственное законодательство должно принадлежать двумъ думамъ: А) Государственной Думе, гласные которой должны быть определены особымъ на этотъ счетъ установленіемъ и Б) Союзной Думе, гласные которой должны выбираться обласными думами» [53, с. 70]. Зміни до Основного Закону могли вноситися в разі згоди третини голосів членів обох дум і затверджу-

ватися Державним собором, обраним зі складу обох дум, а також делегатами з обласних зборів.

Вирішальну роль у системі органів влади М. Драгоманов надає Союзній думі, яка захищає інтереси національних областей та має право зупиняти дії центрального уряду. Разом з тим він визнавав за необхідне поєднати місцеве самоврядування з призначеннями представників загальнодержавного уряду, які «могли приєднувати тільки такі постановлення і дійства органів мьстного самоуправління, которія не согласні съ основними законами и общими интересами государственного союза» [53, с. 56].

Главою держави міг бути імператор з успадкованою владою чи обраний голова Всеросійського державного союзу. Глава держави міг зі згоди Союзної думи розпустити Державну думу, але в такому випадку розпускалась і Союзна дума. Він також призначав міністрів, які були відповідальні перед обома думами.

Разом з державною ланкою на місцевому рівні передбачалося самоуправління: громадське (в містах і селах), волосне, повітове, обласне. Самоуправління репрезентували сходи та збори, яким були підзвітні усі посадові особи, крім суддів. На всіх рівнях місцевого самоврядування обирались думи, а з їхнього складу – управи. До функцій обласних дум та їхніх управ входили вирішення місцевих господарських проблем, питання благоустрою, нагляд за економічною діяльністю, організацією освіти.

До третьої гілки влади – судової, окрім Верховного суду, входили судові палати обласних, повітових та міських дум. Статус суддів визначався законом. Члени Верховного суду призначалися главою держави довічно.

Свою державно-правовою концепцією М. Драгоманов запропонував парламентську державу з засадами самоуправління, яка б впливала на соціальні та економічні структури суспільства, надавала б великого значення просвітництву й законодавству, які уможливили б реформаційні зрушення в державі.

Питання конституційного будівництва в Україні ставить водночас і визначний український історик, організатор української науки, громадський та політичний діяч М. Грушевський (1866–1934 рр.). Коли під час революції 1905 року поширилося обговорення конституційних проблем, він у травні того ж року видав статтю «Конституційне питання і українство в Росії», перша

частина якої була присвячена можливості прихильників українського визвольного руху брати участь у загальному русі, що домагається політичних реформ у Росії. У другій же частині він подає докладний проект Конституції, яка б відповідала інтересам збереження і розвитку народів окраїн Росії.

М. Грушевський розвиває ідеї національно-територіальної децентралізації Російської імперії, бо «тільки децентралізація може забезпечити успішний економічний і культурний розвій провінцій, і тільки організація на національній підставі, в територіях національних може знейтралізувати чи звести до найменших розмірів національну боротьбу, зробивши національність тим, чим вона повинна бути – підставою, ґрунтом економічного, культурного й політичного розвою, а не об'єктом боротьби» [39, с. 83].

Будучи прихильником ідеї федеративного устрою, він пропонував, щоб у федерації центральні органи займалися формуванням загальних основ державного й суспільного ладу, розпоряджалися ресурсами, які необхідні для утримання органів центрального і загальнодержавного управління, відали питаннями війни та миру, міжнародними відносинами, військовими силами, встановлювали митні правила тощо.

Федерація мала узгоджувати основи законодавства, решта ж питань устрою та нормування мали вирішуватись на місцевому рівні. М. Грушевський наголошував, що «відповідно до цього територія з переважним українським населенням повинна бути виділена з нинішніх адміністративних підрозділів і поряд із перетворенням органів місцевого самоврядування на широких демократичних началах повинна одержати загальні органи обласного законодавства і самоуправління, керовані народним представництвом у вигляді українського сейму, що обирається загальним, рівним, прямим і таємним голосуванням» [39, с. 88–89].

Отож, пропонувався не тільки поділ влади за функціональними ознаками, а й розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади. На місцевому рівні передбачалося три різновиди органів самоуправління: самоуправління громад, виборні управи волостей та повітів, обласні сейми та центральний парламент, утворюваний ними. Україна повинна була мати свою адміністрацію, судову систему, а також свою армію.

У програмі Української партії соціалістів-революціонерів, одним з лідерів якої певний час був М. Грушевський, зазначалося, що в політичних справах партія домагається створення в Україні республікансько-демократичної форми правління без Президента, в якій законодавча влада була б сконцентрована в Сеймі, однопалатній Раді народних представників, а виконавча – в Раді міністрів, обраних українським Сеймом і відповідальних перед усім народом: «Коли ми здобудемо автономію України: щоб наш край мав у себе дома в Києві свою законодавчу Думу (сойм), своє виборне правительство (міністрів), вибране всією людністю України, тоді трудящий народ український буде по своїй волі порядкувати всім на Україні» [40, с. 118–119].

Ідею суверенної України, вся влада в якій належала б народові, відстоював і В. Винниченко. Його ідеї, так як і ідеї М. Грушевського, знайшли часткове відображення в Універсалах Центральної Ради, а згодом і в проекті Конституції, яка була прийнята 29 квітня 1918 року.

За цим документом Українська Народна Республіка проголошувалась незалежною державою. Суверенне право в ній належало народові, який мав реалізовувати його через Всенародні збори. Передбачався поділ на законодавчу, виконавчу і судову влади. Верховним органом проголошувались Всенародні збори, які мали безпосередньо здійснювати вищу законодавчу владу і формувати вищі органи виконавчої і судової влади. Вища виконавча влада відводиться Раді народних міністрів, а судова – Генеральному суду УНР. На місцевому рівні передбачалося функціонування виборних рад і управ громад, волостей і земель. Вони мали діяти самостійно, але під контролем Ради народних міністрів.

До Всенародних зборів на трирічний термін мали обиратися громадяни, які досягли 20-річного віку. Цей орган міг бути розпущений своєю постановою або волею народу – щонайменше трьома мільйонами письмових заяв, поданих до Генерального суду, який і повідомляв би про це Всенародні збори.

Судова влада УНР незалежна. Передбачався розгляд цивільних, карних і адміністративних справ у відкритих судових засіданнях. «Рішення суду не підлягають змінам ніякими державними інститутами, навіть законодавчими чи виконавчими органами влади» [69, с. 73].

Незважаючи на прогресивний та демократичний характер, ряд положень цього документу були все ж невиваженими і нерациональними. Ухваленій 29 квітня 1918 року Конституції УНР не судилося бути втіленою в життя, але фундаментальні ідеї, що були закладені в неї, знайшли своє відображення в документах сучасного етапу розвитку української державності – Декларації про державний суверенітет, Конституційному договорі 1995 року та в Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року.

Підводячи підсумок аналізу становлення та розвитку теорії поділу влади, слід зробити висновок про те, що сама ідея поділу влади пройшла багатомісячний шлях розвитку від розгляду її на концептуальному рівні до перетворення її в конституційний принцип функціонування державних механізмів різних країн. Основні ж положення класичної теорії поділу влади були сформульовані наприкінці XVII–XVIII ст. Слід зазначити, що попри різноманітні трактування доктрини поділу влади, класичний її варіант, запропонований Ш.-Л. Монтеск'є, майже у незмінному вигляді було використано в Конституціях багатьох країн, що і підтверджувало його практичну дієвість та ефективність.

Протягом XX ст. ідея поділу влади завоювала все ширші позиції, перетворившись на загальноновизнаний принцип міжнародного права як принцип демократії та цивілізації, який вирішує щонайменше два головні завдання: контроль за діяльністю органів державної влади та забезпечення прав людини та громадянина.

1.2. Сутність принципу поділу влади та сучасні підходи до його розуміння

За незмінності основних постулатів, що складають сутність ідеї поділу влади і надають їй загальнолюдської цінності, на кожному новому етапі історичного розвитку проявлялися певні риси цієї теорії, які надавали їй особливого значення і актуальності. Так, досліджуючи сутність поділу влади, дослідники у більшості випадків акцентують свою увагу на аналізі теоретичних питань, які висвітлювалися в тих чи інших політико-правових концепціях; вивчають різні механізми реалізації цього принципу з урахуванням певних історичних умов чи просторових меж, при цьому,

як правило, залишається без розгляду або ж нівелюється зміст багатьох важливих питань стосовно понятійного апарату згаданої теорії.

Саме визначення поняття «поділ влади» неможливе без розуміння змісту понять, що його складають, а також визначення того, наскільки можливий сам факт поділу влади, відображення якого і є це поняття, в чому сутність поділу влади як політичного феномену.

Поняття «поділ влади» нерозривно пов'язане з самою категорією «влади». Тому різні підходи до розуміння зазначеного поняття пов'язані з різними тлумаченнями самого феномену влади. Так, основною проблемою в дослідженні влади є її багатомірність та амбівалентність, оскільки «у рамках кожного соціального інституту реалізується свій спосіб панування» [5, с. 3]. У найбільш загальному розумінні влада постає як «соціальний інститут, що закріплює міжіндивідуальну взаємодію в суспільстві на основі підкорення одного індивіда іншому» [142, с. 85]. Саме влада постає тією необхідною силою, яка здатна подолати суспільні протиріччя, гармонізувати різні інтереси та забезпечити вільне співіснування людей. Як зауважує А. Демидов, «потреба саме в такому способі суспільної регуляції витікає із самої специфіки соціальних відносин – їх безкінечної різноманітності, невичерпної складності соціального простору, який вони утворюють, неможливості його суто раціонального, обмеженого правилами логічного освоєння» [42, с. 5].

Тому з точки зору системного підходу влада трактується як властивість соціальної системи, що розкривається у взаємовідносинах частини та цілого. Так, за Т. Парсонсом, «влада є особливою інтегративною характеристикою соціальної системи, пов'язаною з підтриманням її цілісності, координацією спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, що забезпечує функціональний взаємозв'язок підсистем суспільства на основі консенсусу громадян і легітимації лідерства» [209, с. 35]. У цьому контексті визначаються основні соціальні функції влади в політичній системі:

– інтегративна – об'єднання всіх соціальних сил, політичних, матеріальних та інтелектуальних ресурсів і їх підпорядкування політичним, суспільно важливим цілям;

- мотивувальна – формування мотивів політичної діяльності, підпорядкування їм інших мотивів та інтересів;
- соціального контролю – забезпечення належного контролю з метою підтримання легітимності держави;
- регулятивна – спрямування волі суб'єктів політичних відносин на створення політичних механізмів регулювання життєдіяльності суспільства;
- об'єднувальна (консолідує) – політичне та юридичне забезпечення участі у формуванні і функціонуванні органів усіх інститутів політичної системи;
- репресивна – підтримання існуючого правопорядку та політичного ладу, дотримання політичних і правових норм;
- стабілізуюча – сприяння стійкому розвитку суспільства та всіх структур його політичної системи. «Влада, за допомогою прямого чи опосередкованого впливу на людей, їх об'єднання чи роз'єднання, має протидіяти деструкції, кризі, розпаду суспільства, сприяти підтриманню стабільності суспільного цілого, його прогресу та зміцненню, тобто влада виступає необхідним засобом підтримання квазістабільності суспільства» [75, с. 13], оскільки такий порядок, на думку В. Ільїна, з іншого боку, «стримує розвиток суспільства, творчість особистостей та мас» [120, с. 103].

Отже, влада виступає своєрідною системою суспільної комунікації, яка розкривається на різних рівнях: між двома чи більше суб'єктами, між суб'єктами і об'єктами, між двома й більше особами чи сторонами, що беруть участь у системі владних відносин.

На початку ХХ ст. М. Вебер запропонував одне з найбільш відомих визначень влади, розуміючи її як «будь-яку можливість провадити всередині певних суспільних відносин власну волю, навіть всупереч супротиву, незалежно від того, на чому така можливість ґрунтується» [20, с. 15]. Тобто між двома суб'єктами існує певний суспільний зв'язок і нерівність, які полягають в тому, що один із суб'єктів, який здійснює владну дію, може нав'язувати свою волю іншому. Тому в найширшому значенні влада – завжди вольові відносини: індивіда до самого себе (влада над собою), між індивідами, групами, класами в суспільстві, між громадянином і державою, між посадовою особою і підлеглим, між державами тощо. Реалізується вона у сфері особистої та суспільної діяльності – політичної, економічної, правової. Влада – завжди двостороння

взаємодія суб'єкта і об'єкта; відносини залежності між людьми: з одного боку – нав'язування волі комусь іншому, з іншого – підкорення їй. Так, на думку Р. Даля, влада – це, перш за все, «відносини між соціальними одиницями, коли поведінка однієї чи більше одиниць (відповідальні одиниці) залежить за деяких обставин від поведінки інших одиниць (контролюючі одиниці)» [цит. за 6, с. 112]. Отже, влада припускає верховенство, монопольне право суб'єкта приймати рішення («авторитетні рішення») обов'язкові і значущі для об'єкта, і спроможність забезпечувати виконання прийнятих зобов'язань, тобто контролювати об'єкт.

Одним з найбільш розповсюджених уявлень про владу є розуміння її як примусу. Як вважає М. Байтін, «влада безвідносно від форм свого зовнішнього прояву, по суті, завжди є примусовою, оскільки, так чи інакше, направлена на підкорення волі членів певного колективу, пануючій чи керівній в ньому єдиній волі» [38, с. 86]. Інший відомий радянський дослідник Ф. Бурлацький визначає владу як «реальну здатність відігравати свою роль у соціальному житті, нав'язуючи її, якщо необхідно, іншим людям» [19, с. 83]. Влада, по суті, застосовується там, де не спрацьовує вплив на одну зі сторін або добровільне погодження дій і полягає в реалізації цілей управління, врегулюванні конфліктів та здійсненні комунікації всередині системи.

Щодо самої системи влади, то вона надзвичайно складна і формується з розгалуженої мережі політичних, економічних, фінансових, правових, дипломатичних, військових, бюрократичних та інших інституцій. До суб'єктів реалізації влади належать індивіди, соціальні спільноти, організації, рухи та їх складові як найвпливовіші політичні суб'єкти, а також на інституційному макросистемному рівні – структуровані гілки державної влади, політичні партії, групи тиску, політична опозиція тощо.

Отже, влада постає як певний вид діяльності, що передбачає соціальне управління, регулювання та контроль; як окремий вид суспільних відносин, які визначають поділ суспільства на тих, хто керує і тих, хто підкорюється; як сукупність владних повноважень і компетенції певних державних органів.

Забезпечення реалізації публічного інтересу, подолання суспільних протиріч та гармонізація інтересів окремих членів суспільства покладаються, як правило, на політичну владу. Як механізм

соціальної взаємодії вона активізується і актуалізується в формі влади державного апарату, влади різного роду недержавних організацій та установ тощо. Політична влада дає можливість певному соціальному класу чи прошарку можливість здійснювати окрему волю в різних сферах суспільно-політичних відносин. У найбільш поширеному значенні її розглядають як «здатність і можливість здійснювати визначальний вплив на політичну діяльність і політичну поведінку людей та їх об'єднань з допомогою будь-яких засобів – волі, авторитету, права, насильства; центральні, регулятивно-контрольні засади політики» [123, с. 503]. Найвищого ж інституційного рівня, завершеності та органічної єдності вона досягає у державній владі.

Сьогодні досить складним і дискусійним є питання щодо співвідношення політичної та державної влади. В одних випадках їх повністю або частково ототожнюють, «оскільки політична влада походить від держави і здійснюється за її прямої або опосередкованої участі» [153, с. 543], а в інших – повністю розмежовують, однак наголошуючи, що «усяка державна влада є політичною» [153, с. 543].

Першої точки зору дотримується, зокрема, В. Шевцов, який, повністю ототожнюючи політичну та державну владу, пропонує вважати державу єдиним суб'єктом політичної влади, а владу інших суб'єктів політичної системи, наприклад, політичних партій, він розглядає як «різновид суспільної влади, що має політичний характер» [194, с. 7]. Як правило, така ситуація є характерною для держав з тоталітарним чи авторитарним політичним режимом, де практично немає відмінності між політичною та державною владою, оскільки вся повнота державної влади сконцентрована в руках керівництва політичної партії, а існування інших носіїв політичної влади просто не допускається. У державах же з демократичним політичним режимом на конституційному рівні закріплюються та реально діють принципи політичної та ідеологічної багатоманітності. Тому прибічники іншого підходу поняття «політична влада» вживають у більш широкому розумінні, ніж «державна влада».

На думку А. Фетисова, «політична влада це одна з форм влади, яка функціонує в суспільстві поряд з економічною, соціальною, духовною. Вона, як і будь-яка влада, не може існувати без свого носія і відповідно до цього виділяються влада державна, пар-

тійна, кланова, парламентська, президентська, монархічна влада» [172, с. 105], що, на думку В. Веніславського, є не зовсім коректно, оскільки в цьому випадку суміщаються різні за об'ємом та змістом поняття. Він вважає, що, «оскільки політика – це спосіб розв'язання спільних питань, здійснення спільних публічних інтересів, то всі вищезазначені види влади є різновидами влади політичної, так як всі вони виражають спільні чи публічні інтереси» [21, с. 22]. Отже, «державна влада – це лише один із способів реалізації влади політичної» [21, с. 23], а політична влада, виступаючи родовим поняттям, реально проявляється лише у своїх видах: державній владі, владі політичних партій, еліти і т. п., де кожен вид реалізованої влади є частиною цього родового поняття, оскільки саме вони показують різноманітність та єдність інтересів різних соціальних груп, народу в цілому. Таким чином, у державній, партійній, соціальній та інших видах влади знаходить своє практичне втілення влада політична, а її цілісний характер найбільш наочно проявляється в масштабі всього державно-організованого суспільства.

Чітке розмежування між владою державною та політичною знаходимо і в працях В. Тація та Ю. Тодики, які державну владу розглядають як прояв держави, а політичну – як прояв громадянського суспільства. При цьому «конституційне регулювання має бути спрямоване на тісне поєднання зусиль державної і політичної влади, держави і громадянського суспільства у забезпеченні прав і свобод особи, в розвитку демократії» [160, с. 5]. Держава, отже, є носієм політичної влади, але не виступає її суб'єктом.

Державну владу здебільшого визначають як «вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами; здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території» [123, с. 144]. Вона є своєрідною «формою вольового імперативного вираження інтересів суб'єкта політичної влади через функціонування державного апарату, що включає складну ієрархію державних органів» [159, с. 64]. Тому поняття політичної влади є ширшим, ніж поняття державної влади, що зумовлено більшою кількістю суб'єктів політичної системи і використанням різноманітніших методів та засобів.

Отже, державна влада завжди має політичний характер, але політична влада не завжди набуває якостей влади державної. Політична влада набуває державного характеру лише тоді, коли

виконує суспільно необхідні функції, діє в інтересах всього суспільства (коли носії влади політичної отримують владу державну легітимним, а інколи і нелегітимним, шляхом). Можна стверджувати, що державна і політична влада співвідносяться між собою як ціле і частина, тому їх ототожнення є теоретично помилковим і ускладнює дослідження взаємовідносин між усіма носіями владних повноважень.

На основі цього В. Чіркін стверджує, що «теорія поділу влади не відноситься до політичної влади, яка репрезентує владу певних політичних сил. Поділу може і має підлягати влада держави, відповідно до головних способів (видів) правової діяльності держави» [186, с. 4]. Державна влада здійснюється тільки державою і характеризується суверенністю, універсальністю і здатністю владного примусового впливу на поведінку усіх людей і їх організацій, забезпеченого державно-правовими методами. Вона є найбільш повним вираженням влади політичної і реалізується її суб'єктами через ухвалення законів, застосування різноманітних заходів управління та здійснення правосуддя. Функції ж державної влади вимагають забезпечення рамок її здійснення, що передбачає юридичне закріплення повноважень кожного державного органу, його функцій, прав і обов'язків, розмежування цих повноважень, розподіл владних функцій, недопущення одноосібної концентрації влади загалом.

Тому принцип поділу влади в політико-правовій теорії звичайно розглядається з позицій структурно-функціональних розмежувань щоденної діяльності окремих ланок державного механізму. Сукупність же конкретних засобів та методів складають організаційну структуру, за допомогою якої влада втілюється у життя, тобто перетворюється з реальної здатності впливати на суспільні відносини на власне «вплив», втілення намірів та бажань носія в ці суспільні відносини. Такий складний комплекс норм, органів та установ, які виконують як внутрішні, так і зовнішні функції, складає «механізм реалізації державної влади». З цього приводу В. Ладиченко зазначає, що «категорію «механізм» можна застосовувати по відношенню до сукупної взаємодії певного політичного інструментарію у вигляді різних інститутів, закладів, організацій, рухів, що ініціюють та здійснюють владні повноваження та власне складають механізми влади» [86, с. 64].

Сутність цього поняття виявляється головним чином у функціях, оскільки вони визначають структуру державної влади, тобто способи, закономірності організації елементів державної влади як складної системи. Тому категорія «механізм здійснення державної влади» дає основу для пояснення функціональної специфіки різних частин та елементів органів державної влади, тобто функціонування системи, яку розуміємо як взаємодію та розвиток органів державної влади, що базуються на принципі поділу влади. Отже, поділ влади постає як інституціональний компонент механізму здійснення державної влади, а також як найхарактерніша риса його організації та функціонування.

На ранніх етапах механізм державної влади не мав чіткої диференціації органів за компетенцією та формами діяльності. Нерідко один і той же орган мав нормотворчі, розпорядчі та судові повноваження. З розвитком суспільства межі і зміст діяльності державних органів все більше визначались та розмежовувались. Структурований характер здійснення державної влади передбачав відособлення елементів державного механізму, систему координації та субординації між ними.

Як наслідок, виникла дилема, яка полягала в тому, що для реалізації соціальних функцій держави необхідно постає концентрація значних владних повноважень в руках державного апарату, а з іншого боку це призводить до посилення самостійності останнього. Внаслідок зосередження в одному центрі, влада трансформується в неконтрольоване насилля, що викликає дисгармонізацію всього суспільного життя. У такому випадку яскраво проявляється органічна властивість влади – відображення більшою мірою інтересів тих, хто є її носієм, а не тих, хто делегував її цим носіям.

Так, «всевладні» органи держави часто стають безконтрольними і можуть вийти з-під контролю самого першоджерела влади – народу. За такої організації державної влади відкривається простір для встановлення і функціонування диктаторських і тиранічних режимів. З метою уникнення зловживань владними повноваженнями і була винайдена та обґрунтована ідея поділу влади, яка б сприяла практичній реалізації прав і свобод особи, забезпечувала розвиток демократичних основ у державному управлінні та була спрямована проти авторитаризму у державному ладі.

Тому до найбільш суттєвих ознак державної влади В. Медведчук відносить «відповідність організації державної влади визнаним демократичною світовою спільнотою принципам, стандартам організації державної влади у демократичному суспільстві» [100, с. 80]. Одним з таких найважливіших політико-організаційних стандартів і є практичне застосування в процесі організації та реалізації державної влади принципу поділу влади. Слід зауважити, що така організація та функціонування державної влади можлива лише в державах, політико-правова доктрина яких сприймає принцип поділу державної влади між різними гілками.

Термін «поділ влади» (англ. *«separation of powers»*) нині став традиційним і загальноживаним у політології. У багатьох же англійських дослідженнях поряд з поняттям *«separation of powers»* використовується також поняття *«distribution of powers»*. Якщо у першому випадку йдеться власне про поділ державної влади, то у другому – про розподіл специфічних повноважень між різними органами державної влади, які відповідно до отриманих повноважень конститууються у три базові напрями реалізації влади: законодавча, виконавча і судова діяльність. Як зауважує К. А. Бабенко, «якщо перший підхід робить наголос на необхідності розгляду державної влади як результату єдності трьох типів влади (законодавчої, виконавчої і судової), то згідно з другим підходом, ми можемо казати не більше як про спеціальну процедуру розподілу всієї сукупності повноважень, які має держава (ці повноваження визнаються за нею як необхідна умова виконання основних функцій державної влади)» [9, с. 17].

Отже, суть самого принципу полягає у тому, що в межах механізму здійснення державної влади виділяються три відносно самостійні гілки – законодавча, виконавча та судова, функції яких здійснюються різними державними органами. Ці види реалізації державної влади лише умовно можна називати окремими «владами» в тому розумінні, що через кожен з них здійснюється окрема залежність між необхідністю задовольнити суспільні потреби (законодавство, управління, суд) та спеціальною формою організації їх задовільнення. Тобто вищезазначений поділ аж ніяк не засвідчує наявності у державі трьох «влад» з особливими повноваженнями. Державна влада в дійсності не може поділятися й не поділяється. Поділу підлягає механізм її здійснення, оскільки вона

за своєю природою є єдиною й неподільною, а принцип поділу функцій влади є теоретичним постулатом (доктриною), який дозволяє будувати державний механізм та організувати його функціонування з огляду на необхідність державно-владної діяльності органів держави відповідно до їх компетенції.

Сучасні науковці наголошують на необхідності розгляду державної влади як цілісного феномена, що впливає, насамперед, з єдності її джерела – народу. Іншими словами, державна влада, що йде від єдиного її джерела – народу – є єдиною. Тоді постає питання, як узгоджується принцип єдності державної влади з принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову?

В ідеї єдності влади виділяють здебільшого три аспекти: соціальна єдність влади, яка повинна впливати з єдності природи пануючих в суспільстві груп; єдність принципів цілей, напрямків діяльності всіх державних органів, що обумовлюється необхідністю узгодженого керування суспільством, без чого воно може бути втягнуте в стан анархії та розладу; організаційно-правова єдність, коли заперечується поділ влади, а органами державної влади визнається лише окремих вид органів.

Соціальна єдність влади проявляється у пануванні певної соціальної спільноти (народу, пануючого класу тощо). Соціально-політична єдність влади має прояв у принципах державної політики всередині країни та на міжнародній арені і повинна бути присутня завжди. І хоч народ складається з різних класів та соціальних верств, професійних та інших груп, вплив яких на державу неоднаковий, соціальна єдність влади може слугувати меті пошуку консенсусу чи згоди в суспільстві, поки влада урівноважує протидіючі сили та тенденції.

Єдність влади як єдність принципів цілей та напрямків в діяльності державних органів може мати позитивне значення за умови зосередження зусиль апарату на вирішенні завдань, які стоять перед суспільством. У той же час зосередження всієї повноти влади в руках будь-якого одного державного органу в принципі не є демократичною ідеєю. Слід зазначити, що мова йде не тільки про владу певної соціальної спільноти, але й про певну ступінь організаційної єдності: всі органи проводять, врешті-решт, спільну політичну лінію, яка визначається носієм

реальної влади (правляча партія, номенклатура, вождь) та, як правило, будується по вертикалі.

За визначенням В. Чірка, «єдність державної влади в організаційно-правовому плані – це структура держави, що побудована на основі загальних принципів; єдина політика, що проводиться державними органами, принципово єдині методи діяльності» [185, с. 44]. Вона, як правило, забезпечується цілісністю інтересу та волі пануючого угруповання чи більшості народу. Така цілісність реалізується саме через спільну діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади, узгодженість їх дій, що виступає необхідною інституційною передумовою демократії та розвитку державності.

Тому деякі дослідники наголошують на тому, що «єдність державної влади – є її об'єктивною властивістю» [14, с. 3–4], а сама держава є «єдністю всього життя народу; роздроблення цієї єдності призводить і до знищення самої держави. Тому державна влада, як вираз цієї єдності, повинна бути одна: кілька влад, що є самостійними та рівними одна одній, призводить до постійних зіткнень, боротьби між ними та, як наслідок, знищення держави» [26, с. 428].

Подібної точки зору дотримується і професор М. Коркунов, який вважає, що державна влада за своєю природою не допускає розділення. Він запропонував замінити вчення про поділ влади вченням про «спільність владарювання». Під останнім він розуміє «розділення окремих функцій між різними органами; спільне виконання однієї і тієї ж функції кількома органами; виконання різних функцій одним органом, але різним порядком» [76, с. 106].

Отже, принцип єдності (цілісності) державної влади унеможливує абсолютизацію принципу її поділу, яка може призвести, і, як свідчить досвід, досить часто призводить до розхитування державної влади, розбалансування діяльності її органів. За умови заперечення цього принципу, будь-який орган, який отримує свої повноваження шляхом представництва (виводить їх із народного суверенітету), формально матиме змогу утвердити себе єдиним сувереном і зруйнувати інші органи. Це відкриває шлях до конфліктів та державних переворотів, створюючи передумови до поглинання будь-якої влади окремими її органами. Тому на рівні практичної реалізації і в науковій літературі простежується взаємопроникнення двох підходів до організації державної влади – поєднання принципу поділу влади та принципу її єдності.

Найбільшою мірою таке поєднання знайшло втілення в теоретичній розробці концепції «єдино-розподіленої» державної влади, коли поряд з настановою на розмежування повноважень визначаються такі принципи як співпраця різних гілок влади (що може здійснюватись як за допомогою охорони меж своєї компетенції, так і шляхом узаконеного проникнення в сферу діяльності інших влад) та їх взаємний контроль. Тому метою всіх гілок влади є не стільки постійне збереження і відтворення будь-якими засобами власної автономності, скільки поєднання зусиль, спрямованих на підтримання цілісності державної влади за для забезпечення основних інтересів суспільства в цілому і окремих громадян.

Нові постсоціалістичні конституції містять формулювання, що враховують сучасні уявлення про сумісність єдності і поділу влади. Найбільш чітко вираження такі уявлення знайшли в Конституції Казахстану 1995 р. У ній міститься синтезуюче формулювання, що об'єднує положення про єдність державної влади і про поділ влади з відповідними застереженнями, що стосуються останнього. Пункт 4 ст. 3 цієї Конституції вказує: «Державна влада в Республіці єдина, здійснюється на основі Конституції і законів у відповідності із принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову гілки та взаємодії їх між собою з використанням системи стримувань і противаг» [63, с. 202].

Отже, принцип поділу функцій влади не суперечить єдності державної влади, він скоріше заперечує єдиновладдя окремої її гілки. Оскільки, державна влада, маючи різні гілки і втілюючись в діяльності різних видів органів, лишається єдиною і неподільною, підпорядкованою інтересам держави і людини, на думку М. Цвіка, «доцільніше говорити не про поділ влади, а про поділ її функцій і повноважень між державними органами, розмежування головних напрямів діяльності, що здійснюються єдиною державною системою» [178, с. 61]. У зв'язку з цим є достатньо виправданою та обгрунтованою пропозиція, що зустрічається в наукових дослідженнях, – сформулювати цей принцип саме як «поділ влади», а не «поділ влад».

На думку Н. Прозорової, термін «поділ влади» є умовним, оскільки він склався в XVII–XVIII ст. і зовсім не мав на увазі, що треба провести певний поділ державної влади між різними політичними силами. «У наш час, коли говорять про поділ влади,

мова йде передусім про функціональне розмежування вищих органів держави, кожний з яких до того ж має бути спеціально пристосований до виконання законодавчої, виконавчої чи судової діяльності» [141, с. 11]. До того ж, як показує історичний досвід, такий поділ влади на різні гілки (як і її єдність) не може бути реалізований в чистому вигляді: державний орган чи посадова особа, концентруючи владу, має рахуватися з іншими складовими державного механізму. Ні одна з визначених гілок влади не може прийняти на себе функції іншої, але і діяти ізольовано одна від одної вони також не можуть.

Подібної точки зору дотримується й А. Барак: «Чиста теоретична модель поділу влади не існує в жодній із сучасних систем. Така модель поділу влади, в якій кожна з державних влад відокремлена від інших, не тільки не прийнятна, але й не бажана. При демократичному режимі необхідно бачити рівновагу між владою більшості і фундаментальними демократичними цінностями. Ця рівновага неможлива, якщо кожна з влад діє відокремлено, без взаємодії з іншими владами, а також без взаємного урівноваження й нагляду. Ця ситуація в кінцевому результаті призведе до зосередження сили й влади в руках однієї з влад, у результаті чого може бути завдано шкоди фундаментальним цінностям демократії» [11, с. 270].

Тому додатковим і цілком реальним способом досягнення оптимальної взаємодії гілок влади є проведення цілеспрямованої політики на їх співробітництво, а не на конфронтацію. Так, з метою реалізації головної функції єдиної державної влади – законодавчого врегулювання суспільних відносин – народ обирає парламент, призначення якого – приймати закони, які б відображали волю народу і тим самим представляли його інтереси. Назва гілки влади «законодавча» не означає однак, що, крім основної законодавчої діяльності (законодавча функція), представницькі органи не здійснюють ніякої іншої діяльності. Англійські державознавці Е. Уейд та Дж. Філіпс відзначають, що законодавство справді є функцією парламенту, однак не завжди легко можна відрізнити, що є законодавство, а що – управління. «Законодавча функція полягає в створенні загальних норм. Багато парламентських законів, особливо закони приватного та місцевого характеру, вирішуючи соціальні питання, не формулюють загальних норм. В такому випадку пар-

ламент здійснює управлінську функцію, користуючись законодавчими формами. Право приймати такого роду рішення може бути передане адміністративній владі без будь-якого порушення принципу поділу влади» [64, с. 87].

Основна мета діяльності та функціональне призначення виконавчої ж влади, відповідно до класичної концепції поділу влади, полягає у виконанні законів – «організація виконання актів законодавчої влади та інших нормативних актів» [51, с. 8]. На цьому робить наголос у своєму визначенні і В. Чіркін, підкреслюючи, що «виконавча влада є владою щодо виконання законів та їх реалізації будь-якими законними заходами, включаючи примус» [183, с. 303].

Вона представляє «ті інституції, що здійснюють державну діяльність і складаються із сукупності державних органів і установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у зазначеній сфері і забезпечують реалізацію ухвалених законів і рішень на всій території країни» [123, с. 47–48]. Соціальне призначення та функції виконавчої влади суттєво відрізняються від функцій парламенту – вона формується для реалізації законів, що приймаються парламентом як представницьким органом народу. Уряд, зокрема, забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй.

Проте оскільки парламент не обмежується законодавчою діяльністю, робота виконавчих органів не зводиться лише до виконання законів. Більше того, таке «вузьке» розуміння виконавчої влади є не лише теоретично недостатнім, а й практично неадекватним, тому що в реальному процесі функціонування державних інституцій виконавча влада реалізує цілий ряд інших дій, які забезпечують існування механізму державної влади. Так, серед визначальних функцій та завдань виконавчої влади В. Медведчук називає такі як: забезпечення законодавчої бази; створення умов, сприятливих для впровадження ефективної макроекономічної політики й функціонування життєздатних фінансових інституцій; інвестування інфраструктури й основних галузей сфери соціальних послуг; створення всеохоплюючої системи мінімального соціального захисту найбідніших прошарків суспільства тощо [100, с. 145].

Окрім того, органи виконавчої влади можуть ухвалювати нормативні акти загального характеру, втручатися у сферу компе-

тенції законодавчих органів (делеговане законодавство та регламентарна влада), вони можуть перебирати на себе певні судові функції (Міжвідомча комісія з антидемпінгу), здійснювати контроль за роботою підпорядкованого їм апарату, а також позавідомчий контроль (наприклад, інспекція пожежного нагляду). Б. Ебзеєв визначає сучасну виконавчу владу як «державну діяльність, яка здійснюється відповідно до законів, але, залишаючись в їх межах, є значною мірою самостійною при розв'язанні завдань, що стоять перед державою» [199, с. 96].

На відміну від двох інших гілок влади, судова влада має свою незмінну функцію – забезпечує дотримання юридично встановленого порядку. З цього випливає, що вона не виступає елементом, який визначає весь політичний режим, оскільки не бере участі безпосередньо у здійсненні, наприклад, законодавчого акту. Окрім того, на думку В. Речицького, який піддає сумніву державний характер судової влади, «досить сумнівним та дискусійним у конституційному закріпленні теорії поділу влади є сам факт визначення судової влади як державної. Адже приймаючи позови до держави в цілому та виступаючи арбітром у спорі про прерогативи народного та державного суверенітету, суд має бути максимально незалежним. А про яку незалежність можна говорити, коли сам суддя є стороною в спорі?» [144, с. 76].

До того ж судова влада лишається залежною від інших гілок влади. Це відбувається за рахунок її поділу на різні види судових органів, не об'єднаних в одну систему (суди загальні, арбітражні, адміністративні, конституційні та ін.), за рахунок залежності – перш за все при призначенні суддів – від виконавчої та законодавчої влади, за рахунок відсутності (у більшості випадків) права вдаватися до будь-яких дій з власного розсуду, не дочекавшись звернення окремих громадян, організацій чи державних органів. Єдина країна стосовно якої можна говорити про відносну незалежність і силу судової влади – є США, однак цей приклад слід, все ж, розглядати як виняток.

Отже, законодавча влада покликана формулювати закони, які фіксують міру свободи, що походить від рівня розвитку суспільства. Виконавча влада має забезпечувати дотримання гарантій та межі свободи в діяльності громадян. Узгодження різних функцій цих гілок влади – необхідна інституційна умова демократизму

в суспільстві. Необхідна та недостатня без незалежної судової влади, бо тільки такий суд спроможний контролювати законність та правомірність державних акцій у кожному окремому випадку.

З головних функцій трьох гілок влади впливає така їх специфічність як діакронізм, особливе спрямування дій у часі. Дійсно, судова влада розглядає тільки факти та події, що відбувалися в минулому, вчора чи раніше, тобто які вже здійснилися. Виконавчій владі належать питання теперішнього часу, які вимагають повсякденного керівництва, управління, коригування. Законодавча влада має справу із визначенням того, якими повинні бути суспільні відносини в майбутньому. Закони, що їх приймає законодавча влада в демократичному суспільстві, не мають зворотної сили, не поширюються на минуле, спроможні регулювати суспільне життя лише відтепер, з моменту підпису закону або з певного, обумовленого в законі терміну. Звідси – труднощі: законодавці мають передбачати, прогнозувати ймовірне майбутнє країни, бо їхня діяльність переважно визначає прийдешнє. Ця діяльність складна взагалі та особливо в перехідні, реформаторські часи.

Кожну гілку влади слід розглядати і як втілення певної сфери застосування владних повноважень. Визнання наявності в державному механізмі трьох гілок влади – це, по суті, визнання правомірності або ж необхідності спеціалізації влади відповідно до провідних напрямів державного будівництва.

Отже, поділ влади – це форма взаємодії елементів державного механізму, який може бути організований по-різному. Такий принцип, врешті-решт, має не стільки політичне, скільки практичне значення, оскільки на засадах поділу влади будується конституційний механізм здійснення державної влади, конструюються відносини між вищими органами державної влади. Чим вищий рівень політичної структурованості державної влади, тим більш відносний і практичний характер має поділ влади. Це стосується, зокрема, законодавчої та виконавчої гілок влади. Як свідчить світовий досвід парламентаризму, у випадках, коли певна політична сила (партія) перемагає на виборах і приходиться до влади, маючи більшість у парламенті, вона формує уряд, який втілює у життя її політику. Отож, у цьому випадку йдеться не про поділ влади, а про розмежування владних функцій всередині одного і того

самого суб'єкта політичної влади в процесі здійснення державної влади.

Інакше кажучи, «влада за змістом є єдиною, а принцип поділу державної влади дає змогу певним чином будувати державний механізм та організовувати його функціонування» [43, с. 35]. Таким принципом слід обов'язково керуватися у разі розробки та реалізації конституційної моделі організації влади саме як методологічним орієнтиром, керівною установкою.

Особливості кожної з гілок влади переконливо свідчать про неможливість існування демократичного суспільства під проводом лише однієї чи навіть двох влад. Тільки узгодження функцій всіх трьох гілок влади спроможне забезпечити функціонування та розвиток країни. Саме тому ключова ідея теорії поділу влади полягає в необхідності балансу та рівноваги між гілками влади. Особливого значення за цих умов набуває система «стримувань і противаг», яка є «інтегрованою сукупністю повноважень гілок державної влади в системі поділу влади, яка дозволяє їм урівноважувати і обмежувати одна одну» [197, с. 126]. Звідси теорію поділу влади часто визначають і як систему контролю та рівноваги, коли кожна влада володіє своєю сферою повноважень, закритою для інших, але впливає і на суміжну сферу, оскільки існують питання спільного відання.

Сутність механізму стримувань і противаг полягає в тому, що він здійснюється не лише за допомогою охорони меж компетенції, але й шляхом узаконеного проникнення у сферу діяльності іншої галузі управління. При цьому обов'язкова участь однієї влади на певній стадії діяльності іншої передбачає можливість для попередження порушення своїх прав. Тому гілки влади не тільки урівноважують, а й обмежують одна одну. Отже, у системі стримувань і противаг міститься гарантія самостійності гілок влади, а не їх незалежності.

Система стримувань і противаг передбачає взаємоврівноваження гілками влади одна одної у процесі діяльності державних органів лише тоді, коли механізм взаємодії й рівноваги первинно був закладений в основі політико-правового статусу відповідних державних органів. Виникнення ж різного роду конфліктів між гілками влади може свідчити про небажання однієї з них діяти строго в межах, встановлених для неї Конституцією та діючим законо-

давством, або ж бути проявом дійсно суперечливого чи вкрай абстрактного характеру положень Конституції і законодавства, які можуть розумітися і трактуватися по-різному. Окрім того, сам зміст механізму стримувань і противаг, взаємодія різних гілок державної влади значно залежать від конкретних соціально-економічних, політичних, культурних особливостей розвитку суспільства.

Класична ж концепція поділу влади, яка передбачає строгу функціональну спеціалізацію кожної з виділених гілок влади, їх рівність та взаємозалежність, сформувалася головним чином у XVIII ст. і сьогодні є цікавою переважно з історичної точки зору та як абстрактний символ правової (конституційної) і, можливо, демократичної держави. Аналізуючи ж основні положення цієї теорії під кутом зору їх застосування до сучасної дійсності, вчені-конституціоналісти приходять до висновку про те, що в реальності така теорія нерідко залишається нічим іншим, як лише формальною теорією, а саме поняття поділу влади релятивується і зводиться здебільшого до особливостей деяких національних систем державного управління.

Це все ж не означає, що поділ влади не має відношення до сучасної держави. Так чи інакше, як зазначає Я. Старцев, «два головних принципи, що лежать в основі самої концепції поділу влади, зберігають своє значення й до сьогодні: по-перше, необхідність поділу владних ресурсів з метою недопущення їх монополізації і абсолютного панування, що базується на свавіллі (тиранії); по-друге, необхідність організаційного і функціонального відокремлення владних структур з метою більш спеціалізованого, професійного і ефективного управління» [158, с. 210]. Реалізація ж цих принципів в сучасному суспільстві набуває зовсім інших форм, які суттєво відрізняються від уявлень філософів XVIII ст.

Принцип поділу функцій влади в сучасний період має плюралістичне сприйняття й може знаходити різноманітне втілення. В європейських країнах, як і на Заході, поділ влади не носить чітко послідовного характеру, а межі розподілу сфер діяльності кожної з гілок влади не у всьому зберігають стійкість. У залежності від способів формування органів державної влади (парламент, глава держави, уряд) та співвідношення між владними гілками (законодавча, виконавча, судова) в країні утворюється та чи інша форма державного управління.

Так, в основу класифікації політичного владарювання французький державознавець Ж.-Л. Шабо покладає структуру відносин між виконавчою та законодавчою владою. Він виділяє режими з розмежуванням цих двох гілок влади і режими, що характеризуються їх взаємопроникненням. У першому випадку «вказане розрізнення може приймати форму строгого розмежування («жорсткий» поділ влади), як за президентського режиму, або ж гнучке чи «тісної взаємодії», що притаманне парламентським режимам. Баланс в режимах змішаного типу може схилитися на користь органу – носія законодавчої влади (режим асамблей) або ж органу – носія виконавчої влади (авторитарний режим)» [187, с. 161].

Перше тлумачення передбачає формальну ізолюваність кожної з влад, відсутність між ними тісних функціональних відносин: виконавча влада має порівняно невелику можливість для втручання у сферу компетенції законодавчої влади, а остання зберігає певні засоби контролю за діяльністю першої. При цьому обидві влади залишаються незалежними одна від одної. Такий «жорсткий» поділ функцій влади «передбачає також пряме віднесення виконавчої влади до президента» [187, с. 3] і, на думку Дж. Пфіффера, «за будь-якої розстановки політичних сил унеможлиблює надмірну концентрацію влади в руках окремої владної структури» [143, с. 125], звичайно, якщо такий спосіб здійснення поділу влади буде поєднано із взаємними стримуваннями і противагами між гілками влади.

Одним із класичних зразків поєднання принципів поділу функцій влади та її єдності є організація механізму влади за чинною Конституцією США 1787 р. Президентсько-республіканська форма тут ґрунтується на зазначеному жорсткому поділі функцій влади, який означає загальне розмежування функціональної компетенції між трьома вищими органами держави: Конгресом, Президентом і Верховним Судом. Традиційно президент обирається незалежно від парламенту і формує уряд, а інколи призначення відбуваються і з утвердженням верхньої палати парламенту (Мексика). У таких країнах правлячою є партія, яка отримала перемогу на президентських, а не на парламентських виборах. Уряду як особливого органу за президентської моделі не існує, оскільки міністри складають кабінет Президента, який і приймає рішення з тих чи інших питань. Міністри, як правило, не несуть відповіді-

дальності перед парламентом, але все ж можуть підлягати певному контролю з боку парламенту, наприклад, через форму парламентських слухань.

Залежно від особливостей політичної культури та традицій структура взаємовідносин між гілками влади може видозмінюватися. Зокрема, в деяких країнах в неї включаються елементи відповідальності уряду перед парламентом, хоча при цьому вони і лишаються президентськими республіками. Або ж встановлення часткової відповідальності міністрів перед парламентом в тих країнах, де відсутня посада прем'єр-міністра, а міністри безпосередньо підпорядковані президенту.

Окрім цього, в конституційній практиці США, як класичному прикладі президентського республіканського правління, на відміну від теорії, практика втілення «жорсткого» поділу влади все ж вносить свої корективи, що проявляється, зокрема, в «тенденції підміни, час від часу, конгресу президентом, або ж вторгнення Верховного Суду у вирішення не тільки правових, а й політичних питань. Перемога однієї партії на виборах і президента і конгресу означає, що розподіл повноважень між ними є нормою, яка особливого політичного навантаження не несе. При цьому поділ влади зберігається лише як гарантія проти зосередження влади в одних руках, як потенційний засіб компромісу, якщо виникають гострі розбіжності» [114, с. 78].

Як зазначає В. Чіркін, попри гарантовану стабільність виконавчої влади, «головним недоліком президентських систем, особливо в умовах нерозвиненості демократичних інститутів, є їх схильність до авторитаризму (країни Латинської Америки), тоді як в парламентарних країнах така можливість фактично виключена» [184, с. 276].

За парламентарних форм правління різниця між законодавчою і виконавчою владою не має суттєвого значення, оскільки тією й іншою володіє партія парламентської більшості, лідер якої одночасно керує урядом і контролює цю більшість. Прикладами можуть слугувати як парламентські монархії (Великобританія, Японія), так і парламентські республіки (Італія, Німеччина). Так, Великобританія має Вестмінстерську модель організації державної влади, за якої, визнаючи принцип поділу влади, домінуючого значення все ж набуває законодавча влада. Парламент має абсо-

лютно необмежену компетенцію, формує та контролює виконавчу гілку влади. Виконавча влада належить Уряду її Величності, формально юридично вищим органом виконавчої влади є монарх, але фактично таким органом є Кабінет. Лідер парламентської більшості стає Прем'єр-міністром, який має право давати рекомендації монарху щодо складу уряду, ключових призначень, скликання та розпуску парламенту тощо.

Реальний поділ державної влади за такої форми правління відбувається всередині парламенту між сформованим партією чи коаліцією партій парламентської більшості урядом та опозицією. У таких країнах, як наприклад, Великобританія, Нідерланди ідея строгого поділу функцій влади чітко не сформульована ні в політико-правовій доктрині, ні в актах конституційного значення й не здійснюється в політичній практиці. Широкого визнання у цих країнах набули концепції «дифузії» чи «дисперсії» влади, коли владні повноваження здійснюються різними державними органами та посадовими особами. Ці органи далеко не завжди можна чітко диференціювати за інституціональним чи функціональним призначенням, що не допускає ієрархії між ними. Однак зазначені концепції передбачають, що чим більше органів здійснюють владні повноваження, тим менше можливостей для свавільного деспотичного правління, яке обмежує свободу особи.

Характерним прикладом змішаної моделі поділу влади у другій половині ХХ ст. став конституційний досвід функціонування V Республіки у Франції, встановленої Конституцією 1958 року. Унікальність такої напівпрезидентської моделі полягала в наявності не трьох (як за президентських чи парламентарних форм правління), а чотирьох гілок влади. До класичної тріади долучається ще й президентська влада. У конституційному просторі діяльності законодавчого і виконавчого органів або виникає своєрідний поділ влади на президентську і парламентсько-урядову гілки влади («розділене правління») за умов дисбалансу на користь останньої, або ж складається єдина могутня «партійна» влада на чолі з Президентом, куди входять і парламентська більшість, і створений ним уряд. Перемога на парламентських виборах партії чи блоку, які є опозиційними Президенту, збільшує дуалізм виконавчої влади і призводить до обмеження фактичної компетенції глави держави, тоді як співпадання парламентської і президентсь-

кої більшості передбачає безумовне лідерство Президента у сфері виконавчої влади, а на прем'єр-міністра та уряд покладається реалізація рішень, прийнятих на президентському рівні.

Отже, практика застосування теорії поділу влади в різних політичних системах дозволяє зробити висновок про те, що в цьому випадку мова йде не про загальну теорію поділу влади, а про конституційний принцип, що дозволяє збалансувати всю систему державних органів і найбільш послідовно та чітко розмежувати їх компетенцію. До того ж ідеальний тип принципу поділу влади, розроблений Ш.-Л. Монтеск'є, у різних демократичних державах трансформувався під впливом правової, політичної культури, особливостей розвитку державних інститутів тощо.

Сучасна концепція поділу влади має багатоаспектний характер – в ній виділяють як юридичні, так і соціально-політичні аспекти. У сучасній політичній філософії розглядається багатоманітність видів влади і її реалізації в різних формах. Чим поліцентричнішим є поділ влади в суспільстві, тим більш воно демократичне – такою, як правило, є провідна ідея в сучасній політичній науці. Такий досить формальний підхід до проблеми поділу влади може виявитись і згубним з точки зору вирішення проблем оптимальної взаємодії органів державної влади.

Оскільки поділ влади є у своїй основі принципом державного будівництва і покликаний забезпечувати ефективну діяльність державного механізму, то на сьогодні переважаючим є саме формально-юридичний підхід до трактування такого принципу. Цей підхід включає два основні аспекти: по-перше, визначення організаційних основ поділу влади між окремими інститутами держави (організаційний аспект); по-друге, розподіл функцій і компетенції між державними органами різних гілок влади (функціональний аспект).

Своє тлумачення теорії поділу влади дає англійський політолог М. Вайл, який визначає, що розвиток політичної думки та конституційної практики довів значення теорії та принципу поділу влади, які, однак, треба «адаптувати» до тих реалій, що склалися в політичних системах сучасних країн. Дослідник не обмежується формально-юридичним поясненням взаємовідносин законодавчих, виконавчих та судових органів, а досліджує також взаємодію конституційних і політичних інститутів та соціальних сил (полі-

тичних партій, ЗМІ, груп тиску тощо). Особливу увагу дослідник приділяє проблемі «обмеження державної влади, контролю за її реалізацією для запобігання сваволі та зловживань з боку бюрократії» [210, с. 41]. Вирішення цих проблем він вбачає не лише в рамках структури держави, а й в організації та функціонуванні всієї політичної системи, в досягненні рівноваги між державою та суспільством.

Тому не менш важливого значення набуває і соціальний підхід до поділу влади, коли останній розуміється як засіб недопущення монополізації влади з боку не лише окремих державних органів чи вищих посадових осіб держави, а й будь-яких інших політичних, економічних, національно-етнічних еліт. Сам «соціальний зміст принципу поділу влади на рівні суб'єктів його реалізації спрямований на те, щоб не допустити формування авторитарних і олігархічних режимів особистісної влади, усунення опозиції, переслідування незалежних і опозиційних засобів масової інформації» [98, с. 72].

Прихильники ж структурно-функціонального підходу до поділу влади акцентують увагу на проблемах системного аналізу механізму влади, його рушійних сил, структури, функцій. Тому, на думку Ю. Тихомирова, в межах цього підходу «можна вести мову про чотири форми поділу влади в суспільстві: внутрішньо-державний, маючи на увазі форми здійснення державної влади; політична взаємодія, плюралізм як принцип вираження в політичній системі інтересів різних соціальних спільнот і їх організацій; розширення сфери самоуправління та саморегулювання в громадянському суспільстві; міжнародне співробітництво держав у забезпеченні прав людини на основі принципу консенсусу» [162, с. 37].

Розвиток та вдосконалення механізмів організації та управління в політичних системах сучасних демократичних держав сприяли виникненню іншого підходу, який характеризується здебільшого скептичним ставленням до самої теорії поділу влади. Механізм поділу влади прихильниками цього підходу розглядається швидше як історичний випадок, а не універсальна форма організації державної влади. Зокрема, А. Белкін переконаний у тому, що «принцип поділу влади давно втратив свій філософський зміст і не має ніякого фундаментального соціального обґрун-

тування, так як поділ влади – це лише мистецтво комбінувати і переміщувати владні функції та повноваження» [16, с. 10].

На противагу цьому, німецький юрист К. Хессе заперечує визначення концепції поділу влади як абстрактної, застарілої схеми і підкреслює, що цей історично сформований принцип є працюючим, основним організаційним началом конституювання державної влади, її раціоналізації, стабілізуванню, обмеження і контролю. Головне призначення цього принципу він вбачає в «регулюванні та підтримці спільної організованої діяльності людей, забезпеченні їх співробітництва, відповідному визначенні та співпорядкуванню державних функцій, збалансуванні компетенції органів, які здійснюють ці функції, а також в сприянні певній рівновазі політичних сил» [175, с. 124]. Все це, на думку К. Хессе, повинно в кінцевому випадку вести до єдності самої державної влади.

Всю різноманітність поглядів на проблему поділу влади російський правознавець Н. Ворошилов зводить до трьох груп: перша – коли дослідники сприймають її цілком; друга – коли вони виходять з того, що поділ влади необхідний, лише якщо він не порушує її єдність; третя – критика положень самої теорії поділу влади. Незмінним можна вважати тільки те, що, враховуючи всі аргументи «за» та «проти», поділ влади все ж не є панацеєю від всіх негараздів авторитаризму чи просто поганої адміністрації. Необхідні й інші складові – відповідний рівень політичної культури державного апарату та широких верств населення; система стримувань та противаг; не тільки поділ, а й обмеження влади держави (її всевладдя) через право та інститути громадянського суспільства.

Ідея поділу влади пройшла багатівіковий шлях розвитку. Як спосіб підвищення ефективності діяльності державного механізму (за рахунок технічного розподілу функцій державної влади) вона зародилася ще в античному світі і набула поступового довершення в епоху Середньовіччя. Згодом, у період боротьби буржуазії проти феодальної державності, така ідея стала одним з найважливіших принципів організації державної влади як умови недопущення зловживання владою та її узурпації. Класичний варіант доктрини поділу влади, запропонований Ш.-Л. Монтеск'є, майже у незмінному вигляді було використано в конституціях багатьох

країн, що і підтверджувало його практичну дієвість та ефективність.

Класична концепція поділу влади придатна сьогодні лише для приблизної характеристики систем державного правління. Більш того, немає підстав для можливості встановлення (відновлення) традиційного поділу влади як механізму практичної організації діяльності органів державної влади. Все частіше виголошуються думки з приводу того, що формалістичний підхід до поділу влади є згубним з точки зору об'єктивного дослідження державного механізму і вирішення проблем оптимальної взаємодії різних гілок влади. Традиційні декларативні принципи не завжди можуть забезпечити потрібний рівень ефективності державного управління та стабільність політичної системи загалом.

Принцип поділу функцій влади є теоретичним постулатом, який дозволяє будувати державний механізм та організувати його функціонування з огляду на необхідність державно-владної діяльності органів держави відповідно до їх компетенції. Суть такого принципу полягає у тому, що єдина державна влада й організаційно й інституційно поділяється на три відносно самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову, функції яких здійснюються різними державними органами. При цьому механізм здійснення державної влади вимагає побудови цілісної системи стримувань і противаг між гілками влади задля запобігання її зловживанню, а також налагодження конструктивних зв'язків між владами для максимальної ефективності процесу державного управління.

Попри практичну цінність принципу поділу влади, його все ж не слід абсолютизувати, оскільки, з одного боку, за відсутності збалансованої системи зв'язків між гілками влади це може призвести до розхитування державної влади, порушення діяльності її органів, а з іншого, за умови повного його заперечення відкривається шлях для можливості будь-якого органу влади, який отримує свої повноваження шляхом представництва (виводить їх із народного суверенітету), утвердити себе єдиним сувереном і зруйнувати інші органи. Тому з точки зору практичної реалізації принцип поділу влади вимагає його поєднання з принципом єдності державної влади, де під єдністю розуміємо насамперед те, що в державі не може бути дві, три чи більше різних державних влад, неоднакових за своєю природою та принциповими цілями.

Як один із принципів політичного ладу єдність державної влади ґрунтується на визнанні народу єдиним її джерелом і вимагає від владних структур єдності у здійсненні державної політики. Тому принцип поділу влади заперечує не єдність влади, а єдиновладдя окремої її гілки.

Плюралістичне сприйняття принципу поділу влади в сучасній політичній науці виходить з проблем розмитості сфер діяльності кожної з владних гілок і відображає всю багатоманітність способів формування органів державної влади та співвідношення між владними гілками, що у свою чергу обумовлює наявність в державі тієї чи іншої форми державного правління. Відповідно, не існує ідеального типу принципу поділу влади, адже в різних демократичних державах він зазнає суттєвих трансформацій під впливом соціально-політичних, культурно-історичних, правових та інших особливостей розвитку політичної системи.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Формування системи органів державної влади в умовах незалежності

Формування системи державної влади – нелегкий і тривалий процес для будь-якої країни, тим більше для такої, що стає на шлях незалежності. Звичайно, вона може скористатися досвідом багатьох членів світового співтовариства, проте існує неабиякий фактор ризику стосовно результатів його практичного застосування. Тим більше в європейській та американській політико-правових традиціях відсутній єдиний погляд на те, як мають співвідноситися між собою різні гілки державної влади, а відповідно і їх носії – державні органи. Без розв'язання ж цих питань не може формуватися правова державність, не можуть бути забезпечені права та свободи громадян, формуватися дієздатні структури громадянського суспільства, неможливе елементарне дотримання демократичного характеру функціонування державної влади.

У політичних системах, які функціонують в умовах єдино-владдя однієї з владних гілок (переважно виконавчої), влада зосереджена, як правило, в одних руках (політичної партії, воєнної еліти тощо) і підпорядковує собі всі інші гілки, які діють формально. Це можливо за тоталітарних або жорстких авторитарних режимів (фашистські, воєнні диктатури, абсолютні деспотичні монархії тощо).

Комуністична ідеологія, наприклад, відкидала ідею поділу влади навіть теоретично, оголошуючи її «буржуазною», а мандат на здійснення якої-небудь державної функції визначався похідним від представницької влади. Вважається, що адміністративні

та судові дії держави виконуються за дорученням представницьких органів державної влади і як такі не є владою, а лише функцією, здійснюваною від її імені. Практична реалізація в соціалістичних країнах принципу єдності влади призвела до зосередження всієї повноти державної влади не у формально представницькому органі, а в руках апарату комуністичної партії, що призвело до небачених зловживань нею.

Так, засновниками молоді Радянської держави поділ влади оголошувався «шкідливим та безперспективним для радянської демократії, чужим і ворожим провідній соціалістичній формі народовладдя» [88, с. 307], а також як такий, що «виконував соціальне замовлення пануючої буржуазії та забезпечував експлуатацію широких мас трудящих» [88, с. 308]. Натомість провідна роль в теорії та практиці державного будівництва відводилась принципу «демократичного централізму», спочатку – як керівного принципу організаційного устрою партії «нового типу», а пізніше – і як принципу побудови всієї радянської державної системи.

Виняткового значення такий принцип набув і на теренах України, точніше тодішньої Української Радянської Соціалістичної Республіки, яка теоретично розвивалася як суверенна держава, що входила до складу федеративного Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Однак конституції Радянського Союзу, формально проголошуючи Україну самостійною державою, фактично нівелювали право народу України вирішувати на своїй території питання політичного, економічного і культурного життя, зокрема і право визначати форми та структуру органів державної влади, порядок їх взаємодії. У ст. 3 Конституції УРСР 1978 року зазначалося, що «організація і діяльність Радянської держави будуються відповідно до принципу демократичного централізму: на виборності всіх органів державної влади, знизу доверху, підзвітності їх народові, обов'язковості рішень вищестоячих органів для нижчестоячих. Демократичний централізм поєднує єдине керівництво з ініціативою і творчою активністю на місцях, з відповідальністю кожного державного органу і службової особи за доручену справу» [71]. Попри деякий семантичний парадокс чи скоріше нонсенс самого словосполучення «демократичний централізм», на практиці все ж демократична складова такого поняття здебільшого ігнорувалась на користь лінії централізму.

Як для керівництва Комуністичної Партії Радянського Союзу (КПРС), так як і для її філії в Україні – Комуністичної Партії України (КПУ) – цей принцип набув сакраментального та недоторканого значення, оскільки слугував своєрідним ідейно-філософським фундаментом для розробленого на його основі положення про «керівну та спрямовуючу» роль партії. Тобто, ним намагались науково-теоретично обґрунтувати «об’єктивну» необхідність існування у суспільстві «партії», по суті, радянського панівного класу «професійних керівників», партійно-державної номенклатури та її «природне» право на абсолютну владу. Поряд з цим КПРС, незважаючи на свою назву, була не стільки партією, скільки органом державної влади, причому влада мала тоталітарний характер і монополію на державну ідеологію, а тому в умовах політичного плюралізму функціонувати не могла. Сутність політичних інститутів була викривлена, і вони стали протилежністю своїх аналогів у плюралістичних системах. Зокрема, радянський парламент не представляв народу, а був механізмом ухвалення заздалегідь підготовлених рішень; уряд не був виконавчим органом держави, а був виконавчим комітетом правлячої партії; у свою чергу, ця партія була не політичною партією, а каркасом держави. Саме тому західні політологи визначають політичну систему Радянського Союзу як «партію-державу» [207, с. 267], виокремлюючи такі її визначальні ознаки як зрощення партії з державою та неподільна єдність партійних і державних структур. Отже, радянська система була лише прикриттям для реальної влади партії.

Найбільшою мірою це проявлялося у відторгненні парламентаризму на рівні політико-правової ідеології та юридичної теорії і прийнятті окремих його засад у практиці організації представницьких органів державної влади. Основний їх сенс полягав у відмові від принципу поділу влади, у декларуванні наміру сконцентрувати державно-політичну владу й уособити її в одному представницькому органі.

Верховна Рада УРСР як законодавчий орган, схожий концептуально з сучасною Верховною Радою України, була вперше створена в результаті прийняття Конституції УРСР 1937 р. Вона формувалася шляхом загальних і прямих виборів і мала не лише законотворчі повноваження, а й такі, які за умови визнання принципу поділу влади належали б до компетенції виконавчої

влади. І хоч Конституція УРСР 1978 р. і здійснила більш детальну регламентацію організації та діяльності державного механізму, зокрема вищого представницького органу державної влади, ніж попередні радянські конституції, основні засади радянського парламентаризму знайшли в її нормах подальше втілення.

Так, у ст. 2 Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року було визначено, що «вся влада в Українській РСР належить народові. Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу УРСР. Усі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів» [176, с. 638]. Верховна Рада проголошувалась найвищим органом державної влади, який мав право розглядати будь-яке питання, що входило до відання УРСР. Така система позначалась терміном «повновладдя рад» [33, с. 176].

За структурою і деякими принципами внутрішньої організації Верховна Рада УРСР була нібито подібною до парламенту класичного типу, однак ця подібність не була визначальною для характеристики її діяльності. Справжнім носієм влади був не державний представницький орган, а верхівка Комуністичної партії. Верховна Рада УРСР, власне кажучи, була лише інструментом прийняття рішень, які відпрацьовувалися поза її межами у вищих партійних комуністичних ідеологічних інститутах. Радянські законодавці, приїжджаючи двічі на рік до Києва, здійснювали голосування щодо питань, які були вже прийняті або узгоджені у вищих політінститутах ЦК КПУ. Отже, хоч в Конституції формально і регламентувалось розмежування повноважень між Верховною Радою та Радою Міністрів (вищого виконавчого і розпорядчого органу державної влади), та на практиці не існувало механізмів рівноваги та взаємостримування між ними, а вся повнота влади була зосереджена навіть не у Верховній Раді, а в Центральному Комітеті Комуністичної партії.

Зрозуміло, що така ситуація довго тривати не могла, оскільки радянські органи влади завжди були лише ширмою і не були пристосовані до управління суспільством. Тому у другій половині 80-х років радянська система організації влади почала піддаватися нищівній критиці за недемократичність, а з послабленням влади КПРС-КПУ вся повнота державної влади на території України перейшла до Рад, які до цього лише прикривали реальну владу пар-

ті та її виконкомів, реалізовували партійні рішення. Так, по суті, було покладено початок переходу від радянської влади до більш демократичних форм організації державної влади в Україні.

За вихідну точку цього періоду можна вважати період з 1990 р. по 1991 р., коли новобрана Верховна Рада України розпочала процес внесення змін до Конституції УРСР, головною з яких стало припинення дії статті 6 Конституції УРСР (29 жовтня 1990 р.), що передбачало скасування монополії на владу Комуністичної партії [135, с. 5]. Після свого обрання Головою Верховної Ради України (24 липня 1990 р.) Л. М. Кравчук заявив: «Україна – це держава демократична. Україна – держава радянська. Україна – держава соціалістична» [цит. за 180, с. 182]. У своїй заяві Л. Кравчук (а тоді за сумісництвом він залишався ще й 2-м секретарем ЦК КПУ), офіційно характеризуючи своє бачення майбутнього України, на перше місце ставив вже не соціалізм, як централізований суспільний лад, а саме його протилежність – демократію. Загалом же альтернативні вибори до Верховної Ради УРСР 1990 року стали підґрунтям формування більш демократичних засад парламентаризму в Україні.

Відправною ж точкою формування якісно нової системи державної влади в Україні стало прийняття Верховною Радою УРСР 16 липня 1991 року Декларації про державний суверенітет, у результаті чого відбулося юридичне закріплення державності України, визначення її міжнародно-правового статусу та формування органів влади. У документі було закріплено такі конституційні положення, як невід’ємне право українського народу на самовизначення, недоторканність території республіки, рівність громадян перед законом, гарантування громадянських прав і свобод, а також поділ влади на виконавчу, законодавчу й судову. Останнє положення набуло характеру програмного для багатьох партійно-політичних сил у наступні роки, хоча саму ідею поділу влади часто трактували по-різному. З цього приводу В. Шаповал зауважує, що хоч «для багатьох політиків і науковців сприйняття ідеї поділу влади і визнання необхідності її реалізації на практиці по суті означало усвідомлення державної самостійності України, та формальне проголошення цієї ідеї певний час супроводжувалося її поєднанням з традиційними «схемами» радянської влади» [189, с. 56]. Так, після заборони Компартії стара система влади,

заснована на всевладді КПРС, була фактично ліквідована. Формально влада переходила до парламенту, але реально лишалася в руках компартійної верхівки.

Так чи інакше, враховуючи руйнацію попередньої радянської системи і виникнення нових політичних, економічних та культурних утворень, однією з визначальних характеристик цього етапу розвитку українського суспільства стала його транзитивність, перехідність. Саме така характеристика якнайповніше розкриває сутність зазначеного періоду, його нестабільний, багатшаровий характер. В. Якушик, наприклад, «перехідними» називає держави, «перед якими висувається завдання або докорінної зміни типу розвитку, або пов'язаного з соціально-економічним реформуванням переходу до якісно нового етапу в межах єдиного типу розвитку, або ж взагалі втілення програми радикальної перебудови суспільства» [цит. за 181, с. 39]. Більшість дослідників погоджуються з визначенням зазначеного періоду також як пострадянського, що вказує і на деякий генетичний зв'язок з попереднім політичним режимом.

Загалом же для політичної системи України вказаного періоду визначальними стали:

- двоїстий (чи то змішаний) характер політичної системи, в якій співіснують елементи як попереднього ладу, так і ті елементи, що з'явилися нещодавно, як результат спроб скерувати суспільство і державу на шлях демократичного розвитку. Звідси – неефективність влади, механічне поєднання інститутів і доктрин різних політичних і правових систем;

- суперечність між змістом політичних інститутів та їх формою, компроміс між старим та новим;

- тенденція до авторитаризації влади;

- велика роль особистості чи клану, а не політичних інституцій і юридичних процедур;

- негласність прийняття політичних рішень, непрозорість публічної політики [75, с. 39].

На думку багатьох дослідників, першими кроками в напрямку подолання негативних тенденцій в соціально-політичній сфері та реформування радянської системи влади стали:

- внесення змін і доповнень до Конституції УРСР 1978 р.;

– прийняття окремих законів у галузі конституційного законодавства;

– підготовка проекту нової Конституції України.

Найбільш складною виявилася проблема розподілу владних повноважень між Верховною Радою і Президентом, оскільки більшість депутатів парламенту не бажала передавати Президенту виконавчу владу в повному обсязі, через що конституційний процес часто заходив у глухий кут. З ухваленням концепції нової Конституції 19 червня 1991 року у розділі I «Засади конституційного ладу» було зафіксовано, що в новій Конституції формою правління має бути президентська республіка: «За тривалий час свого існування президентська республіка, як форма організації державної влади, виробила чіткі механізми поділу влади, розмежування компетенції відповідних органів і здійснення ними взаємоконтролю, запобігання узурпації влади будь-якими окремими партіями, угрупованнями чи особами» [71]. Це давало змогу надати певної структурованості системі виконавчої влади, чітко відокремити її від законодавчої влади в особі Верховної Ради України, яка набула статусу єдиного органу законодавчої влади в державі. Справа в тому, що відповідно до Конституції УРСР 1978 року та тих широких повноважень, які надавалися нею Президії Верховної Ради України (ст. 105–106), остання мала достатньо потужні механізми підміни найвищого представницького органу державної влади. Тому Конституція 1978 року співіснувала з положеннями, які фактично позначали збереження засад радянської влади на рівні організації державного владарювання.

Впровадження цієї форми дало можливість позбутися тих механізмів влади, які не витримали випробування часом: поєднання законодавчої і виконавчої функції, відсутності незалежного суду і самостійності місцевих рад та інших органів самоврядування, недостатності контролю за дотриманням ними законів, неефективності виконавчої влади в республіці тощо.

За початок безпосереднього політичного реформування органів виконавчої влади і створення нової правової основи для їх розвитку слід вважати прийняття Верховною Радою Української РСР Закону Української РСР «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» (18 квітня 1991 року) та введення інституту Президента як глави держави і виконавчої влади на основі Закону «Про

заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР (5 липня 1991 року)» [137, с. 8].

Пізніше в одному з інтерв'ю Л. Кравчук з цього приводу зазначив, що на той час «у Верховній Раді було дві групи депутатів: одні вважали, що посада Президента не потрібна, що Голова Верховної Ради є найвищою посадовою особою (так було, до речі, записано в Конституції УРСР) і що парламентська республіка забезпечує нормальний ритм роботи всіх державних органів управління. Причому вони посилалися на Білорусь, яка також ухвалила тоді таке рішення – не запроваджувати в систему влади посади президента. Скажу відверто, я погоджувався із цим, бо не бачив потреби запроваджувати цю посаду за наявності ефективної Верховної Ради та уряду. Але коли Росія ухвалила рішення про запровадження посади президента, то більшість ВР почала схилитися до того, що й нам це потрібно зробити» [170].

На думку ж деяких дослідників, «запровадження посади Президента в Україні відбулося з кількох причин: через необхідність створення символу незалежності у 1990–1991 рр.; внаслідок інерції мислення комуністичної доби, зокрема (свідомої чи підсвідомої) схильності шукати аналога генерального секретаря, фігуру, яка б перебувала «поза політикою» і виконувала функції безпомилкового арбітра; через прагнення керівництва КПУ і ВР УРСР інституційно забезпечити власні позиції при владі у разі зміни режиму» [75, с. 69].

Зі змінами та доповненнями Конституція УРСР 1978 року встановлювала статус Президента України і Кабінету Міністрів України. Так, Президента було визначено «главою виконавчої влади України», який здійснює керівництво і спрямовує виконавчу діяльність Кабінету Міністрів України, очолює систему органів виконавчої влади і забезпечує їх взаємодію з Верховною Радою України. До того ж Президент мав право скасовувати акти Кабінету Міністрів, утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства, подавати на розгляд Верховної Ради проект держбюджету, що надавало Президенту шанс реально керувати діяльністю уряду.

Було визначено і порядок формування уряду. Незважаючи на великий обсяг кадрових повноважень, Президент був позбавле-

ний певною мірою права самостійно формувати уряд. З цією метою він мав пропонувати Верховній Раді України для затвердження кандидатуру Прем'єр-міністра України і вносити пропозицію про його звільнення з посади. Президент України був також уповноважений пропонувати на затвердження Верховної Ради України призначених ним на низку ключових посад членів уряду і на власний розсуд звільняти відповідних осіб із посад. Інших керівників органів виконавчої влади Президент України міг на власний розсуд як призначати, так і звільняти.

Суттєвою була залежність Президента від парламентської більшості, адже без підтримки Верховної Ради Президент не мав змоги ані відправити Прем'єр-міністра у відставку, ані провести призначення на цю посаду. Верховна Рада, у свою чергу, могла відправити Президента у відставку як шляхом парламентського імпічменту, так і шляхом всеукраїнського референдуму: «Президент був приречений працювати із Прем'єр-міністром, який навіть не поділяв його поглядів, у тому разі, якщо останнього підтримувала більшість парламентаріїв. Конституція також не надавала Президенту права розпустити опозиційну до нього Верховну Раду. Таким чином, відповідно до Конституції Президент був вимушений працювати водночас і з опозиційним парламентом, і з неслухняним Прем'єр-міністром» [122, с. 106].

Кабінет Міністрів України відповідно був підпорядкований Президенту України та підзвітний і відповідальний перед Верховною Радою України. Подібні компетенційні зв'язки характеризують статус уряду в більшості країн зі змішаною республіканською формою правління. Підпорядкованість уряду Президентові України ще раз засвідчувала статус останнього як глави виконавчої влади. Однак нетиповим було положення, за яким новоутворений Кабінет Міністрів України подавав на розгляд Президента України і Верховної Ради України програму своєї діяльності. З одного боку, це підтверджувало його підпорядкованість Президенту України, з іншого – розгляд Верховною Радою України такої програми лише умовно можна було розглядати як форму підзвітності уряду.

За Конституцією України 1978 р. Верховна Рада України була уповноважена заслуховувати звіти органів, які вона утворювала або обирала. Умовним було те, що уряд нібито повинен звітувати за програмою, яку він об'єктивно ще не почав реалізовувати.

Тому положення щодо підзвітності Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України більшість дослідників вважають таким, що не мало підкріплення в інших положеннях Конституції. Водночас коректним було положення про відповідальність Кабінету Міністрів України, адже Верховна Рада України могла виразити недовіру Прем'єр-міністрові України, окремим членам Кабінету Міністрів України або уряду в цілому, наслідком чого була їх відставка. Тим самим було передбачено і колективну та індивідуальну відповідальність уряду перед Верховною Радою України.

Отже, поряд з існуванням Президента як глави виконавчої влади модернізована Конституція 1978 року зберігала і посаду Прем'єр-міністра, статус якого однозначно визначено не було. Як зазначає Ф. Рудич, «з контексту подій 1991–1995 рр. випливало, що Прем'єр-міністр певною мірою також керував діяльністю уряду» [148, с. 16]. Із запровадженням президентсько-парламентарної форми правління було закладено основи для подальших суперечностей між гілками влади, зокрема з приводу співвідношення повноважень Президента та Прем'єр-міністра.

Розробка ж нової системи заходів щодо забезпечення діяльності органів державної влади та розбудови їх цілісної структури відбувалась насамперед у процесі підготовки принципово нової Конституції України, робота над текстом якої розпочалася лише після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року. Більшість вітчизняних дослідників поділяють думку про те, що проголошення незалежності було закономірним результатом. Поштовхом до цього історичного акту став серпневий 1991 р. путч у Москві. З кон'юнктурно-політичних позицій – це була реакція на московські події. Тому, на думку В. Журавського, «в суспільній думці, свідомості політичного істеблїшменту спочатку не було розуміння, насамперед, усього масштабу завдань створення в Україні якісно нового суспільства. Не було також наукових політичних концепцій, достатніх економічних передумов, у масовій свідомості домінували старі цінності» [47, с. 52–53].

Деякі дослідники, наголошуючи на позитивному значенні досягнення незалежності саме нереволуційними методами, все ж вбачали в цьому і деякі негативні моменти. Зокрема, Б. Гаврилишин вбачає проблему в тому, що «цей процес не вимагав тотальної зміни політичної, адміністративної, економічної верхівки. Саме

через це виникає якраз і основна трудність для України: як нам робити тотальну трансформацію, чи, може, навіть, мутацію нашого суспільного ладу з цією великою інерцією думання, процедур, механізмів, які навирощувались на недержавних основах і які ми зберегли як спадщину нашого колоніального стану?» [27, с. 57]. Але слід також враховувати і те, що лише певними вміннями, компетентністю та ентузіазмом важко розформувати стару партійно-державну машину, хоч вона і була перефарбована у нові державні кольори. Так чи інакше, закріплення державної незалежності України стало тією об'єднуючою метою, яка сприяла консолідації конструктивних політичних сил, хоч при цьому представники окремих політичних рухів і партій продовжували переслідувати свої далекосяжні цілі та устремління.

З цього приводу український політолог В. Полохало з точки зору загальної спрямованості перехідного періоду в Україні запропонував тезу про неототалітарний характер політичного режиму в країні [125, с. 26]. Посткомуністичний неототалітаризм він визначив як «...найновіший різновид тоталітаризму, за якого тотальний контроль, систематичний примус і насилля (чи загроза їх застосування) з боку посткомуністичної олігархічної влади до більшості населення застосовуються легітимно, з використанням демократичних технологій, при чому не в жорстких (на відміну від тоталітаризму «класичного»), а у відносно м'яких формах, через різноманітність багатомірних і стійких залежностей (і очевидних, і латентних – соціокультурних, правових, економічних)» [126, с. 37–38].

В. Полохало виділив декілька особливостей посткомуністичного неототалітаризму, які притаманні, на його думку, більшості пострадянських країн, у тому числі й Україні:

- відчуження більшості громадян від влади за одночасної багатомірної залежності від неї;
- одностороннє підкорення громадян правилам, нормам і безконтрольне здійснення державою своїх повноважень;
- відсутність реальних гарантій захисту декларованих прав людини, її незахищеність перед чиновниками;
- тіньові присвоєння, поділ загальнонародного майна при пануванні клієнтистських зв'язків;
- поєднання корумпованої політичної влади, тіньової економіки і кримінального світу;

- домінування номенклатурно-корпоративних кланів, симбіоз олігархії та авторитаризму;
- утилітарне використання олігархами демократичних норм і процедур.

Про те, що політичний режим в Україні з 1991 року до початку другої половини 90-х рр. XX ст. набув неототалітарного характеру, стверджував і український дослідник С. Лінецький. На його думку, «не дивлячись на значну інерцію свого розвитку, неототалітаризм перебував в стані протиборства з демократичною альтернативою» [124, с. 192] і тому характеризувався перш за все певною незавершеністю, суперечливістю і непослідовністю трансформації як режиму загалом, так і системи влади зокрема.

Найбільшою мірою такі тенденції знайшли свій прояв у довготривалій боротьбі між гілками влади, в якій, як правило, законодавча та виконавча влада намагалися завоювати для себе якомога ширше коло повноважень. Відповідно, сам конституційний процес закріплення принципу поділу влади значною мірою відбивав не стільки загальний напрям демократизації владної системи держави, скільки особисті прагнення представників різних гілок державної влади щодо розширення владних повноважень.

Нормативно принцип поділу влади вперше був закріплений у Законі України від 14 лютого 1992 року «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» [163, с. 3]. Відповідно до закону Верховна Рада України фактично залишалася вищим органом державної влади з широкими контрольними повноваженнями щодо виконавчої влади та установчими функціями. Це виражалось у виключному праві Верховної Ради України затвердження Прем'єр-міністра України, ряду ключових міністрів, обрання Конституційного Суду, Верховного Суду, Генерального прокурора та ряду інших посадових осіб (ст. 97); у системі поділу влади Президент хоч і був наділений владними повноваженнями, але насправді не міг впливати на основний орган у цій системі – парламент. Наприклад, до основних владних повноважень Президента належали: право ініціювати скликання позачергової сесії; право пропонувати для затвердження кандидатури Прем'єр-міністра, окремих міністрів; звертатися до Конституційного Суду з позовом про визнання неконституційними актів, прийнятих Верховною Радою (ст. 114); право відкладального

вето (ст.104) та ін. На противагу цьому, парламент мав ряд впливових повноважень, що могли обмежити президентську функцію. Зокрема, це право накладати вето на укази Президента, застосовувати процедуру імпічменту у разі порушення Президентом України Конституції і законів; народні депутати мали право звернутись із запитом до глави держави, яке накладало на останнього обов'язок відповіді в парламенті. Отже, хоч і закріплювався функціональний розподіл влади, було визначено механізми взаємостимування гілок влади, але не було належним чином їх врівноважено, що знайшло своє вираження у верховенстві парламенту у системі поділу влади.

Суттєвих змін ситуація зазнала після виборів першого Президента України, за поданням якого Верховна Рада України внесла чергові зміни, якими насамперед розширювались повноваження Президента України. За його ініціативою Верховна Рада України внесла зміни до положень Конституції щодо складу Уряду, порядку його формування та самих його повноважень. Вагомого значення також набуло введення інституту представників Президента відповідно до Закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року, де Представник Президента України визначався як «глава місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя» [45, с. 8], що фактично ліквідувало владну монополію рад на чолі з Верховною Радою. Представник Президента визначався як найвища посадова особа державної виконавчої влади, що підпорядкований виключно Президентові України.

Окрім цього, ключовими у формуванні саме президентської складової державного управління можна вважати й прийняття законів України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року та «Про Представництво Президента України в Республіці Крим» від 17 грудня 1992 року. Так, відповідно до першого закону, місцеві Ради були звільнені від виконання невластивих їм функцій державного управління на місцях та створено державні адміністрації на чолі з представниками Президента України в районах та областях, а також у містах Києві та Севастополі, яким були делеговані повноваження представляти державну владу на місцях. Другим же законом передбачалося, що Представництво Президента України

в Республіці Крим визначалося саме органом державної виконавчої влади України.

Така розбудова вертикалі виконавчої влади суттєво впливала на обсяг повноважень Верховної Ради, яка в свою чергу виявила амбіційні наміри здійснити підготовку проекту нової Конституції до кінця 1992 року. Але його обговорення та прийняття зіткнулися з найбільш руйнівною рисою політичної реальності: відсутністю політичної згоди. Подальший конституційний процес був продиктований логікою політичної боротьби всередині України. Носіями конфлікту були Президент України з підпорядкованим йому Кабінетом Міністрів, з одного боку, та Верховна Рада України – з іншого.

Кульмінаційний момент у поглибленні цих суперечностей припадав саме на період 1993 р., коли суттєво посилювалися і ускладнення стосунків між Президентом та Прем'єр-міністром. Результатом цієї боротьби стала владна криза наприкінці 1993 р., коли Верховною Радою було відхилено пропозиції Л. Кравчука щодо скасування посади прем'єр-міністра та запровадження посади віце-президента. Відповідно парламент мав право проголошення недовіри уряду в цілому чи окремим міністрам, але не Президенту. Отже, під час прем'єрства Л. Кучми Президент позбувся підтримки як парламентської більшості, так і самого прем'єра, що загалом ставало підставою і до втрати ним домінуючого положення у владному механізмі України.

Наслідком цієї боротьби стали позачергові вибори до парламенту 27 березня 1994 р. та Президента 26 червня 1994 р., у результаті чого Верховна Рада затвердила в листопаді 1994 р. новий склад Конституційної комісії, що дало початок новому етапу у формуванні системи державної влади. Типовим для характеру нового конституційного процесу був період підготовки так званої малої Конституції – винесення на обговорення Верховної Ради проекту Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» від 4 грудня 1994 р. Запропонований новообраним Президентом України Л. Кучмою конституційний закон заздалегідь був приречений на загострення протистояння двох гілок влади, бо істотно поширював компетенцію президентських структур, обмежуючи права Верховної Ради. Команда Президента прагнула, по суті, перетворити Україну з президентсько-парламентської у президентську республіку.

Проект містив конкретні пропозиції про розмежування влади по лінії законодавчій і управлінсько-розпорядчій. Він не міг не порушувати багатьох статей діючої Конституції 1978 р. Верховна Рада в разі прийняття цього закону віддавала Президенту істотну частину владних повноважень. Ішлося про те, щоб наповнити реальним змістом внесену до Конституції у 1991 р. статтю про запровадження посади Президента. На думку багатьох дослідників, президентський проект цього закону «являв собою не що інше, як стару радянську систему управління, певним чином адаптовану до сучасних умов, коли ні ради, ні будь-які інші органи управління на місцях не являли собою нічого, крім підпорядкованої центральній виконавчій владі ланки в бюрократичному механізмі» [204, с. 18].

З цього приводу, виступаючи 22 грудня 1994 р. у парламенті з обґрунтуванням внесеного законопроекту, Л. Кучма заявив гранично відверто: «Треба визнати помилковим привласнення управлінських функцій парламентом та місцевими радами. Біда Верховної Ради зразка 1991 року не в тому, що вона взяла на себе функції державного управління від комуністичної партії. В той час більше нікому було це зробити. Її помилка полягала в тому, що вона побоялася, а може, була неспроможною передати у повному обсязі виконавчі повноваження спочатку уряду, а пізніше – всенародно обраному Президенту. Фактично до липня цього року в Україні існувала парламентсько-президентська республіка. І вона довела свою нежиттєздатність» [170].

Визначення Л. Кучмою форми правління як парламентарно-президентської слід вважати неточним, адже діюча в Україні радянська Конституція містила фундаментальні суперечності якраз у цій сфері. Форму правління можна було визначити тільки шляхом узагальнення конкретних дій різних «гілок» влади за певний період, оскільки у результаті внутрішньополітичних конфліктів тодішній механізм владних відносин переживав системну кризу і тому переважання чи то парламентського, чи то президентського напрямків державного управління набувало здебільш ситуативного характеру.

Для подолання конфліктної ситуації Верховна Рада України 28 грудня 1994 р. прийняла рішення про утворення Узгоджувальної комісії для роботи над законопроектом про державну владу

і місцеве самоврядування. Комісія мала складатися з рівної кількості осіб, призначених Президентом та Верховною Радою. Після тривалого обговорення і внесення до нього певних змін і доповнень Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування» було схвалено 18 травня 1995 р., але не введено в дію. Для набуття ним статусу конституційного необхідна була підтримка двох третин складу Верховної Ради. Однак закон не набрав необхідної для цього кількості голосів.

За цих умов Президент Л. Кучма під загрозою проведення референдуму по проекту Закону про владу примусив Верховну Раду укласти 8 червня 1995 р. Конституційний Договір між Верховною Радою і Президентом України – «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України».

Отже, у політичній сфері суспільного розвитку України 1991–1994 рр. досить рельєфно виявився суперечливий характер трансформаційних процесів. Це, на думку О. Бойка, знайшло свій вияв у прояві цілого ряду позитивних та негативних тенденцій: з одного боку, демократизації суспільного життя, посиленні громадянської активності, створенні інституцій нового демократичного зразка, тоді як з іншого боку, давалися взнаки незавершеність процесу поділу влади, незбалансованість внутрішніх структур законодавчої, виконавчої та судової влад, уповільнений темп створення законодавчої бази реформування тощо [17, с. 68–69].

На думку інших дослідників, специфіка політичної трансформації влади у 1994–1995 рр. була зумовлена: розмитістю джерел влади; розмежуванням влади і відповідальності її носіїв за результати своєї діяльності; зростання непорозуміння між владними структурами та громадськістю; запеклою боротьбою між вертикальними та горизонтальними структурами влади [108, с. 24].

Із прийняттям же Конституційного Договору розпочався наступний етап конституційного процесу. Тимчасово, строком на один рік, припинялася дія положень Конституції 1978 р., які суперечили угоді. На цей строк обмежувалися повноваження парламенту та місцевих рад і відповідно розширювалися нормотворчі й адміністративні функції виконавчої влади. Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом був справді нестандартним кроком. Він дозволив зберегти керованість держави

на основі принципу поділу влади і давав час на пошуки компромісних рішень в опрацюванні пострадянської конституції.

Головною рисою змісту Конституційного Договору було те, що в ньому відкидалися ті положення Конституції, які фіксували радянську модель державного владарювання. Водночас за його змістом було досить чітко розмежовано повноваження різних державних органів, які мали здійснювати законодавчу та виконавчу владу.

Розмежування компетенції між органами законодавчої та виконавчої влади, здійснене за Конституційним Договором, відобразило сприйняття в цілому засад президентсько-республіканської форми правління. Це засвідчувало визначення уряду в Договорі: «Уряд України – Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним» [69, с. 206]. Попри загальність такого визначення, воно фіксувало відповідний акцент: саме політична відповідальність уряду перед Президентом загалом характеризує названу форму державного правління. Відповідальними перед Президентом України визнавалися міністри, а також керівники інших центральних та місцевих органів виконавчої влади. Разом із тим, парламент був уповноважений оголосити вотум недовіри усьому складові Уряду України чи окремим його членам. А це означало колективну та індивідуальну політичну відповідальність уряду і перед Верховною Радою України.

Свідченням сприйняття засад президентської республіки було положення, за яким Прем'єр-міністр України був уповноважений організувати і координувати роботу Кабінету Міністрів України, «діючи в межах, визначених Президентом України». При цьому Президент України очолював Кабінет Міністрів України, а Прем'єр-міністр України мав лише організувати та координувати його роботу. Про сприйняття засад президентсько-республіканської форми правління свідчив і порядок формування уряду. Усі відповідні призначення мав здійснювати сам Президент України. Однак у визначений строк після його формування Кабінет Міністрів України повинен був подати на розгляд до Верховної Ради України програму діяльності, та в разі незгоди з поданою програмою вона могла виразити недовіру уряду. Тому Верховна

Рада України залучалась до вирішення питання про новоутворений уряд ще на самому початку його діяльності.

У Конституційному Договорі було відтворено окремі положення Конституції України 1978 р. щодо статусу Президента України. Він визначався главою держави і главою виконавчої влади й таким, що очолює систему відповідних органів. До кадрових повноважень Президента України належали: право призначати Прем'єр-міністра; право формувати уряд; право призначати та звільняти вище командування Збройних сил; подання кандидатури для призначення Верховною Радою Голови Конституційного Суду; право призначати половину складу Конституційного Суду; право подавати кандидатури для призначення Верховною Радою на посади Голови Верховного Суду, Голови Вищого арбітражного суду, Голови Національного банку України; призначення за поданням Міністерства юстиції суддів загальних та арбітражних судів; призначення та відкликання дипломатичних представників України в інших державах та міжнародних організаціях; подання на розгляд Верховної Ради пропозицій щодо персонального складу Центральної виборчої комісії; звільнення з посад урядовців.

До політичних повноважень Президента належали: очолювання уряду та системи органів державної виконавчої влади; створення, реорганізація та ліквідація міністерств, відомств та інших органів державної виконавчої влади; скасування актів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади; управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності; право очолювати Раду національної безпеки; головнокомандування Збройними силами; подання на розгляд парламенту проекту держбюджету; здійснення зовнішньої політики; право видавати укази; право законодавчої ініціативи; право вето; подання щорічних та позачергових доповідей до Верховної Ради; право звертатись із посланням до народу; право призначати всеукраїнський референдум.

З прийняттям Конституційного Договору Україна фактично перетворювалася на президентську республіку, що означало встановлення нових «правил гри» для гілок влади. Та слід все ж зазначити, що формування уряду, яке відбувалося на основі Конституційного Договору, не передбачало офіційного узгодження кандидатів на урядові посади ані з парламентом, ані з Прем'єр-міністром, що було характерно, зокрема, для США, як взірця пре-

зидентської форми правління. До того ж у структурі виконавчої влади зберігалась посада Прем'єр-міністра, що було показовим здебільшого для напівпрезидентських режимів.

Отже, Україна отримала «сильного» Президента і «слабкого» Прем'єр-міністра. Так у ст. 30 зазначалося, що «Прем'єр-міністр організує та координує роботу уряду – Кабінету Міністрів України, діючи в межах, визначених Президентом України» [69, с. 206]. Уряд взагалі і Прем'єр-міністр, зокрема, були виведені поза межі парламентського впливу і контролю: за Конституційним Договором процедури призначення та звільнення з посади Прем'єр-міністра відбувалися без участі парламенту (та незалежно від підтримки останнього у Верховній Раді). З іншого боку, Президент України, наділений усією повнотою виконавчої влади, залишався без важелів впливу на парламент – він не міг розпустити Верховну Раду.

Подальший розвиток подій показав, що прийняття цього документа стало лише прелюдією до прийняття нової Конституції України. І хоч важливість та значення цього документа не ставляться під сумнів, його прийняття все ж остаточно не вирішило проблеми поділу влади, принаймні з огляду на його тимчасовий характер. Проте така акція була необхідною, оскільки вперше було зафіксовано жорстку систему влади, відповідальність законодавчої та виконавчої її гілок.

Вагомий вплив Президента в системі державної влади не влаштував не лише Голову Верховної Ради (О. Мороз), а й Прем'єр-міністра, який згідно з Договором відповідав за політику уряду і був абсолютно несамостійною фігурою. Тому їх критика насамперед була спрямована не стільки на самого Президента та його дії, скільки на проект нової Конституції. З кінця 1995 року Президентом і був узятий курс на якнайшвидше її прийняття задля закріплення своїх якнайширших повноважень. На основі узагальнення матеріалів альтернативних проектів та текстів розділів, підготовлених секціями Конституційної комісії, 19 червня 1995 р. була утворена Робоча група Конституційної комісії, яка 20 березня 1996 року передала до Верховної Ради проект Конституції України. Президентський проект нової Конституції передбачав створення двопалатного парламенту (Народні збори), що надавало б виконавчій владі більшої самостійності. Це не влаштувало саму

Верховну Раду, тому проект не знайшов підтримки в парламенті і під час дебатів до нього було внесено багато поправок.

28 червня 1996 р. Конституцію України і закон про введення її в дію було прийнято. За Конституцією Україна визначалась як суверенна і незалежна, демократична, соціальна і правова держава. Принциповим визначенням державного устрою стало положення статті 6: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Виходячи з цього, іншої влади в Україні не повинно бути.

Уперше в системі державної влади України було здійснено чіткий розподіл функцій гілок влади. Єдиним органом законодавчої влади в Україні Конституція визначила Верховну Раду України (ст. 75), вищим органом виконавчої влади – Кабінет Міністрів України (ст. 113). Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції (ст. 124, 125). Статус Президента України визначала ст. 102: «Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина». Ця стаття формально виключала норми про те, що Президент є главою виконавчої влади.

На думку деяких дослідників, Конституція України 1996 року, «хоча й розроблялася з урахуванням специфіки, традицій України, певною мірою була орієнтована на французьку конституцію і, відповідно, змішану форму правління» [25, с. 170]. За Конституцією України «Президент отримував право призначати за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, затверджувати запропонованих Прем'єр-міністром інших членів Кабінету Міністрів, призначав за поданням Прем'єр-міністра керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій та припиняв їхні повноваження на цих посадах» [176, с. 661]. Більше того, Президент мав право на свій розсуд вирішувати питання про відставку не лише уряду в цілому і його окремих членів, а й керівників держкомітетів та голів місцевих державних адміністрацій без узгодження з Прем'єр-міністром України. Парламент у свою чергу міг стримувати владу Президента через висловлення вотуму недовіри уряду.

Окрім цього, виняткового значення набували кадрові повноваження Президента у сфері національної безпеки та оборони України. Адже через рішення Ради національної безпеки та оборони України Президент здійснював керівництво у сфері безпеки і в цих питаннях міг безпосередньо без участі уряду здійснювати управління. До того ж, «цим обмежувався вплив парламенту України на формування керівного складу державних силових відомств та організацію контролю за виконанням ними законодавства у сфері оборони, охорони громадського порядку і національної безпеки» [102, с. 104].

Враховуючи досить широкий спектр повноважень Президента, деякі дослідники висловлювали думку, що при розробці Основного Закону була поставлена мета створити в Україні президентську республіку [102, с. 102], яка була б більш наближеною до класичної (американської), ніж до змішаної, хоча формально її стали визначати як змішану.

Отже, Україна не стала президентською республікою, як це передбачав проект Л. Кучми. Однак вона не стала і парламентською республікою, на чому наполягали ліві партії. Запровадження з прийняттям Основного Закону в Україні саме президентсько-парламентарної форми правління, на думку деяких дослідників, ніяк не пов'язане з певними конфліктними проявами з боку президентсько-виконавчої гілки влади, оскільки «гальмування процесу перетворення форми правління в Україні на парламентську або парламентсько-президентську республіку було зумовлено не «злою волею» позапартійних структур державного управління, зокрема Президентом, а неготовністю самих політичних сил до здійснення таких перетворень, до того, щоб узяти на себе відповідальність за керівництво державою, зокрема за закріплення відповідних змін на законодавчому рівні. Така неготовність організованих політичних сил віддзеркалювала неготовність до цього всього суспільства» [82, с. 27].

Прийнята Конституція стала однією з найважливіших віх державотворчого процесу. Вона окреслила рамки політичної боротьби, в умовах якої тільки й був можливий здоровий розвиток державних і суспільних інститутів. І хоч вона мала багато компромісних формулювань і навіть деякі логічні неузгодженості, допущені випадково або свідомо, проте недосконалість тексту, опра-

цьованого в гострій політичній боротьбі, не підважує доленосного значення Конституції. Вона упорядкувала політичне життя українського народу в перехідну добу кардинальних зрушень.

2.2. Конституційне закріплення повноважень вищих органів державної влади

К. Поппер у своїй відомій праці «Відкрите суспільство і його вороги» зазначав, що «всі політичні проблеми, врешті-решт, мають інституціональний характер, тому в політиці важливі не стільки особисті думки, скільки юридичне оформлення політичних проблем, і прогрес на шляху до рівності можна забезпечити лише за допомогою інституціонального контролю над владою» [127, с. 189]. Одним із способів такого контролю над владою є конституційне закріплення основоположних принципів її здійснення та функціонування. Адже верховенство правових законів і серед них – Конституції, як Основного Закону в державі, є одним з головних принципів побудови та функціонування системи державних інститутів, що забезпечують ефективну та раціональну саморегуляцію в суспільстві. Тільки ретельна конституційна регламентація процесу функціонування державної влади (її основних інститутів та органів) дозволяє зберегти цілісність держави і водночас забезпечити її стабільний і поступовий демократичний розвиток.

Одним з основних, системоутворюючих для інститутів держави, є, перш за все, принцип поділу державної влади, який «з точки зору його конституційного застосування виявляється у побудові структури державної влади, її організації, системі органів, які здійснюють державну владу, їхніх компетенції, функціях, формах та методах діяльності» [174, с. 234].

Практика світового конституціоналізму доводить, що втілення в життя принципу поділу влади, як правило, залежить від впливу багатьох чинників: історичних особливостей розвитку держави, економічного, соціального та культурного розвитку суспільства, етнічних, міжнародних та інших. В. Ладиченко, зокрема, виділяє такі з них: історичні особливості становлення та еволюції держави, рівень соціально-економічного розвитку, природно-географічні умови існування, етнонаціональний склад населення тощо

[85, с. 12]. Поряд з цим стають дедалі більше помітними зростання соціальної ролі держави, а також вплив політичних партій на формування й функціонування державної влади, що відбивається на виборі організаційно-правових засад функціонування держави.

Ці чинники справляють відповідний вплив на розуміння ідеї балансу законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, системи їх стримувань і противаг, що відбивається так чи інакше в сучасних конституціях. У цілому, на думку К. Бабенка, всі сучасні конституції можна розподілити на дві основні групи: а) ті, в яких принцип поділу влади зафіксовано безпосередньо; б) ті, в яких принцип поділу влади передбачається (на кшталт того, як це представлено у Конституції США). У якості прикладів конституцій першої групи можна навести конституції таких держав, в яких зафіксовано лише поділ влади (Конституція Вірменії, Болгарії, Грузії), та ті, в яких норма щодо поділу державної влади доповнюється вказівкою на необхідність взаємодії владних гілок (наприклад, Конституція Республіки Білорусь, Конституція Казахстану, Конституція Молдови). Так, скажімо, в ст. 7 Конституції Азербайджану сказано: «Державна влада в Азербайджанській Республіці організується за принципом поділу влади: законодавчу владу реалізує Міллі Меджліс, виконавча влада належить Президенту Республіки, судову владу здійснюють суди Республіки... Законодавча, виконавча і судова влада взаємодіють і є незалежними в межах своїх повноважень».

Що ж до другої групи конституцій, то крім Конституції США до неї можна віднести Конституцію Австрії, в якій також окремо названо всі три класичні гілки влади та визначено сферу їх компетенції, але саме формулювання «поділ влади» не зустрічається. Сюди ж відносяться Конституції Андорри, Бельгії, Данії, Ірландії та ін., в яких йдеться про окремі вищі органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Стосовно ж України, як видно з попередніх розділів, безумовна цінність цього принципу як конституційного проявилась саме під час розробки різноманітних проектів Конституції України. Адже у всіх без виключення проектах (незалежно від того, яка форма організації державної влади в них пропонувалась) принцип поділу влади було винесено як окрему статтю. Нормативно

принцип поділу влади вперше був закріплений у Законі України від 14 лютого 1992 року «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» [133, с. 3]. Крім того, цим актом було внесено ряд змін щодо функціонального розподілу влади, введено окремі елементи механізму стримувань та противаг. М. Теплюк наголошує на деякій особливості, яка полягає в «поєднанні двох різних підходів, що йдуть від Монтеск'є та Руссо: поділу влади в організаційно-правовому аспекті та єдності влади з позицій ідеї суверенітету народу» [161, с. 24].

За ст. 5 Конституції України 1996 р. носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні; це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Разом з тим у цій статті встановлено, що ніхто не може узурпувати державну владу. По суті, тут має місце соціологічний підхід, аналогічний до того, який застосовували ще розробники Конституції США. З іншого боку, Конституцією України встановлювалась система органів держави з більш-менш чітким розмежуванням повноважень між ними, виходячи з вимоги здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6), а також обмеження здійснення повноважень органами, які належать до вказаних гілок влади, межами, встановленими Конституцією й відповідно до законів України.

Однак поряд з конституційною фіксацією положення про поділ державної влади в багатьох сучасних конституціях та конституційних законах ми можемо знайти й додаткові норми, які визначають незалежність окремих гілок державної влади. Як приклад можна навести широко розповсюджене в конституційному законодавстві переважної більшості сучасних держав положення про незалежність судової влади. Як відомо, воно ввійшло і в Конституцію України, де в ст. 126 вказується: «Незалежність і недоторканість суддів гарантується Конституцією і законами України. Вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» [72, с. 58]. Також його можна зустріти в Конституціях інших держав. Наприклад, у ст. 115 Конституції Хорватії, ст. 110 Конституції Білорусії, ст. 109 Конституції Литви, ст. 206 Конституції Португалії і т.д.

Кажучи про конституційні гарантії принципу поділу влади, все ж не можна обмежуватись виключно фактом наявності чи відсутності в Конституції положення про існування незалежних і самостійних гілок державної влади. У зв'язку з цим, зазначає У. Чиналієв, до конституційних гарантій поділу влади слід віднести також ті положення, які забезпечують: а) гарантії несумісності функцій окремих гілок влади; б) гарантії правомірного впливу одних гілок влади на інші [182, с. 14]. У переліку О. Скакун можна виділити чотири типи цих конституційних гарантій: а) гарантії розподілу компетенції; б) гарантії самостійності при здійсненні повноважень та гарантії невтручання; в) гарантії щодо можливості протиставлення своєї точки зору рішенням іншої гілки влади; г) гарантії контролю над діяльністю інших органів, які поєднуються з існуванням спеціального правового механізму недопущення зміни державного ладу неконституційним шляхом [153, с. 104].

Щодо першого з виділених аспектів, який стосується гарантій несумісності функцій окремих гілок державної влади, то в цьому плані можна навести положення ст. 127 Конституції України, де вказано, що професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. А в деяких державах не допускається навіть і цього. Так, за ст. 89 Конституції Греції судовим чиновникам забороняється надавати будь-які оплачувані послуги та займатись будь-якою професійною діяльністю. І лише у виключних випадках допускається обрання судових чиновників членами Академії, професорами чи доцентами вищих навчальних закладів [62, с. 680].

Щодо народних депутатів принцип несумісності встановлюється в ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України»: «Народний депутат не має права: 1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; 2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; 3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; 4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, нау-

кової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час; 5) залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатися адвокатською діяльністю; 6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку» [138, с. 12]. Як ми бачимо, неможливість представників однієї влади безпосередньо брати участь у здійсненні іншої закріплена навіть на кадровому рівні, коли особи, задіяні в діяльності органів будь-якої з гілок державної влади, не можуть за своїм службовим становищем входити до структури іншої гілки влади.

Іншою важливою конституційною гарантією функціональної несумісності діяльності окремих гілок державної влади є застосування інституту виключної компетенції. Тобто на конституційному рівні встановлюється ряд повноважень, характерних для діяльності кожної конкретної гілки влади, які у жодному разі не можуть бути перейняті іншими владами. Йдеться не просто про традиційні конституційні положення, в яких перераховуються повноваження вищих органів державної влади, а про ті предмети відання (предмети державного регулювання), про ті відносини, які регулюються виключно тією чи іншою гілкою державної влади. Як приклад подібної конституційної норми можна навести ст. 92 Конституції України, де вказується, що виключно законами України встановлюються: 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; 2) порядок направлення підрозділів Збройних сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; 3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів; 4) порядок використання і захисту державних символів; 5) державні нагороди; 6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; 7) державні свята; 8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають

економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. Хоча, звісно, подібні статті містяться і в конституціях інших держав. Навіть, якщо інші гілки державної влади шляхом їх власних нормотворчих можливостей (насамперед виконавча влада) намагатимуться втручатися у діяльність законодавчої влади, то стосовно об'єктів, перерахованих у ст. 92, це втручання буде антиконституційним, оскільки на заваді цьому ставатиме інститут виключної компетенції.

Що ж до гарантій правомірного впливу однієї гілки влади на іншу, то під цим мається на увазі передусім вже згадувана система «стримувань і противаг». Інакше кажучи, це ті правомірні можливості, які гарантовано конституцією та основними законами і які дозволяють одним гілкам влади впливати не тільки на порядок діяльності одна одної, але й на їх персональний склад. Одним з найбільш ілюстративних прикладів, що належить до цієї групи конституційної фіксації принципу поділу влади, інститут імпичменту.

Він є нічим іншим як передбаченою Конституцією можливістю усунення з посади глави виконавчої влади, яке ініціюється вищим органом законодавчої влади. Так, згідно зі ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з посади Верховною Радою в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Сама ж процедура імпичменту в різних країнах може мати найрізноманітніші процедурні форми: відсторонення Президента з посади Високою палатою правосуддя (ст. 67 Конституції Франції); на підставі народного голосування, яке має бути проведеним, якщо на цьому наполягатимуть Федеральні збори (ст. 60 Конституції Австрії) тощо.

Однак, Президент виконує значний комплекс функцій, пов'язаних із формуванням та функціонуванням також інших органів державної влади. Відповідно до Конституції України 1996 р. Президент призначає позачергові вибори до Верховної Ради України; припиняє повноваження Парламенту; володіє правом законодавчої ініціативи; підписує закони, прийняті Верховною Радою; має право вето стосовно прийнятих Парламентом законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради; призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України та ін. Ці та інші повноваження не можуть використовуватися

з метою тиску на Парламент й мають реалізовуватися в рамках принципу поділу функцій влади.

Враховуючи, що Президент України обирається безпосередньо виборчим корпусом, він володіє всіма реальними можливостями бути вагомим конкурентом парламенту в усіх сферах прийняття державно-значущих рішень. Тому науковці у своїй більшості переконані у тому, що Конституція 1996 року створила правове поле для формування в Україні саме президентсько-парламентської республіки. На думку А. Кудряченка, з прийняттям Конституції «в Україні були сформовані основи для президентсько-парламентської республіки європейського типу. За більшістю визначень її можна віднести до напівпрезидентської системи правління» [84, с. 8]. Поєднання рис президентської та парламентської республіки було результатом політичної угоди (тобто компромісу), а сама угода була значною мірою ситуативною, а не фундаментальною. Прийняття Конституції 1996 р. стало актом не стільки суспільної згоди, скільки конституційного штурму, на який покладалась проблема врегулювання конституційної кризи в українському суспільстві.

Так чи інакше, більшість дослідників погоджуються, що Президент все ж залишився основним суб'єктом владних відносин. Його нерідко узагальнено визначають як найвищу посадову особу держави, чим акцентується увага на його формальній першості серед державних інститутів. Термін «президент» у перекладі з латинської мови означає «той, хто сидить спереду», «головуючий». Проте у суспільній свідомості найчастіше ця посада асоціюється з поняттям «лідер». Така першість є історично зумовленою, адже генеза інституту глави держави пов'язана з феодалною державністю, за умов якої монарх був не тільки верховним носієм влади, а і її джерелом. У наші дні першість президента як найвищої посадової особи пояснюється не обсягом і змістом його повноважень, а саме статусом як глави держави. Проте на думку В. Шаповала, відповідне визначення «може спричинити некоректність у характеристиці компетенційних зв'язків, що існують між вищими органами держави, призвести до констатації «зверхності» президента щодо інших ланок державного механізму, яку по суті вбачають прибічники «президентського арбітражу», та подібних ідей. Тому доречно визначати президента і як один з вищих органів (одноособний) держави» [189, с. 62].

Ще на початку 90-х років більшість науковців, політиків дійшли висновку, що інститут президентства історично виправдав себе в багатьох країнах світу. 19 червня 1991 року Верховною Радою України була ухвалена концепція нової Конституції, де в розділі I «Засади конституційного ладу» було зафіксовано, що формою державного правління в новій Конституції має бути закріплена президентська республіка [74, с. 64]. Днем же офіційного заснування посади Президента України є 5 липня 1991 р. Саме в цей день Верховна Рада ухвалила низку законів, що визначали на декілька років уперед статус Президента: «Про заснування посади Президента України та внесення змін і доповнень до Конституції», «Про Президента України», «Про вибори Президента України». Як слушно зауважує В. Журавський: «Саме ця обставина призвела до суттєвої зміни повноважень Верховної Ради України, її Президії, а згодом і до необхідності закріплення принципу поділу влади на рівні Конституції України» [47, с. 72].

Колишня Конституція УРСР 1978 року зафіксувала, що Президент є главою держави і главою виконавчої влади [71]. Разом з цим вона зберігала і посаду Прем'єр-міністра, статус якого визначено не було, але з контексту подій 1991–1995 рр. випливало, що Прем'єр-міністр також певною мірою керував діяльністю уряду.

Характерною рисою інституту Президента за Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України 1995 року була ідентичність юридичного і фактичного статусу глави держави: Президент де-юре і де-факто був главою держави і водночас главою державної виконавчої влади. Тобто фактично біцефальну структуру виконавчої влади в державі було збережено і лише нова Конституція України 1996 року змінила його правовий статус, залишивши за Президентом лише пост глави держави (ст. 102). Автори Конституції України вирішили, що Президент юридично не повинен мати прямого відношення до виконавчої влади, тобто формально його було виведено за межі виконавчої влади взагалі та уряду зокрема. Однак не будучи формально главою виконавчої влади, він як глава держави був наділений значними владними повноваженнями у сфері організації діяльності виконавчої влади. Отже, в Україні була закладена така конституційна модель організації виконавчої влади, за якої Президент був не просто функціонально поєднаний з виконавчою владою, а інтегрований

до неї, причому з чітко вираженою адміністративною підпорядкованістю йому органів виконавчої влади.

Так, Конституцією України 1996 р. було встановлено повноваження Президента України. Відповідно до ст. 102 Конституції Президент є главою держави, а стосовно конкретних конституційних повноважень він є, по суті, і главою виконавчої влади, оскільки вона (в тому числі і уряд) – у повному його підпорядкуванні. Конституційні положення викладені у п. 9–18 ст. 106 Конституції є певним переліком цих повноважень і водночас містять застереження, що Президент України «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України». Так, Президент України призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади; призначає половину складу Ради Національного банку України; призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України.

З огляду на вище сказане, показовим є те, що Президент має абсолютні повноваження щодо органів державної виконавчої влади. Особливо це стосується призначення і звільнення ключових

чових посадових осіб державної влади, що є, безперечно, якщо не тоталітарним, то авторитарним положенням. В. Журавський наголошує, що «такий спосіб формування виконавчої гілки влади перетворює її на адміністративно-бюрократичну структуру, яка тримається на страху посадовців бути звільненими у будь-який час, з будь-яких мотивів і без них» [47, с. 75], що не може не позначатися на особливостях політичного режиму загалом.

Отже, формально Президент України не є главою виконавчої влади, як це було до прийняття Конституції України 1996 р. Тобто він віднесений до виконавчої влади лише функціонально – через певний обсяг своїх повноважень, – а не як окрема структурна ланка в системі органів виконавчої влади. Основний Закон узагалі не містить терміну «глава виконавчої влади», що відповідає світовій конституційній практиці. У ньому лише сказано, що «Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України» [72, с. 42]. Навіть у президентських республіках поширеним є визначення президента як глави уряду, але не виконавчої влади. Хоча при цьому президент, який обирається народом, не лише представляє державу, але й має безпосереднє відношення до виконавчої влади. Як зазначає А. Черкасов: «Роль глави держави як глави виконавчої влади може безпосередньо і не фіксуватися в основному законі: логіка концепції поділу влад, що одержала поширення у більшості країн сучасного світу диктує включення глави держави (якщо не де-юре, принаймні де-факто) в систему виконавчої влади» [181, с. 190].

Як підтвердження поєднання Президента України зі сферою виконавчої влади треба також сприймати положення частини першої ст. 115 Конституції України 1996 р., за яким Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Отже, Кабінет Міністрів України фактично утворюється на строк, який не може перевищувати строк повноважень Президента України, що залишився до складання присяги новообраним главою держави. Реально ж строк повноважень Кабінету Міністрів України залежить від відповідного волевиявлення щодо його існування з боку як Президента України, так і Верховної Ради України. Але чи не найважливішим, на думку В. Шаповала, є те, що «за змістом конституційних положень при визначенні Прем'єр-мі-

ністра України (фактично при визначенні відповідного номінанта), який має отримати згоду Верховної Ради України на призначення, Президент України може діяти нібито виключно на власний розсуд. Якщо виходити з можливості призначення Президентом України номінанта (по суті кандидата) у Прем'єр-міністри України виключно без урахування позиції парламентської більшості, треба визнати за ним своєрідне право ініціювати конституційну кризу» [82, с. 70], зокрема, ситуацію відсутності легітимного уряду.

Окрім цього, за змістом положень частини другої ст. 113 Конституції об'єктивно члени Кабінету Міністрів України несуть індивідуальну політичну відповідальність перед Президентом України, який на власний розсуд може звільнити їх із посади. Звільнивши всіх членів Кабінету Міністрів України, Президент України у такий спосіб в цілому відправляє його у відставку. Проте він може усунути увесь склад Кабінету Міністрів України, прийнявши рішення про відставку Прем'єр-міністра України. Сутність політичної відповідальності полягає в тому, що в цьому випадку Президенту України для прийняття рішення про відставку (звільнення з посади) не потрібні юридичні підстави, що впливають з діянь того, чий повноваження припиняються. Приймаючи таке рішення, Президент України може керуватися суто міркуваннями доцільності.

У такій президентській державі як США Президент є главою держави і виконавчої влади, тому немає потреби в такій структурі, як колегіальний уряд, оскільки Президент одноосібно відповідальний за діяльність виконавчої влади, а міністри підпорядковані безпосередньо йому. В Україні ж Основний Закон передбачає при Президенті (який, по суті, є главою виконавчої влади) і Кабінет Міністрів на чолі з Прем'єр-міністром та його численними заступниками. У підсумку Президент стає політично і юридично безвідповідальним за діяльність виконавчої гілки влади, тоді як відповідальність за стан справ у державі покладається на уряд і його главу. Це закладає потенційну можливість для протистояння між Президентом та урядом, оскільки у відставку кожного разу відправляють не Президента, а уряд, який виконує функції «хлопчика для побиття». Так, конституційно-правова ситуація об'єктивно провокує змагання за владу між Президентом і парламентом, що негативно позначається на взаємодії між гілками влади загалом.

Отже, лише Президент впливає на склад і роботу Кабінету Міністрів, видаючи обов'язкові для виконання урядовцями акти чи звільняючи членів уряду (в тому числі Прем'єр-міністра) без згоди формальної парламентської більшості, яка підтримала кандидатуру глави уряду. На думку В. Головченка, «за такого владного механізму реально склад уряду виявився слабо пов'язаний із розкладом партійно-політичних сил у парламенті, що викликало неабиякий негативний ефект, оскільки парламентарі втратили стимул до згуртування у стабільні фракції та збереження сталої дієздатної більшості, оскільки були позбавлені призу у вигляді міністерських посад» [цит. за 18, с. 80]. Це дає можливість парламентським партіям, які не беруть участі у формуванні уряду, усунути і від відповідальності за його діяльність.

Виконання важливих завдань, передбачених Конституцією, значно ускладнюється через відсутність чіткого поділу повноважень і відповідальності між різними ланками та рівнями в системі виконавчої влади. Так, проблема місця й ролі Президента України в системі виконавчої влади тісно пов'язана з аналогічною проблемою стосовно Кабінету Міністрів України.

Уряд – це колегіальний орган загальної компетенції, що здійснює керівництво виконавчою та розпорядчою діяльністю в країні. До його складу входять керівники найбільш значних органів центральної адміністрації. Конституція певним чином окреслює його компетенцію, що надає змогу уряду здійснювати повсякденне управління країною в межах питань, які не належать до функцій інших гілок влади. Для змішаних президентсько-парламентських республік характерне намагання чітко визначити функції уряду, з метою обмеження можливості виникнення дублювання та вакууму в управлінському полі, оскільки, як уже зазначалося, у таких республіках наявним є «дуалізм» виконавчої влади. Так чи інакше, повноваження уряду стосуються сфери виконавчої влади, хоча значною мірою він може брати участь і у законотворчому процесі. При цьому урядова діяльність не має публічного характеру, на відміну від парламентської. Функціонування виконавчої влади більш закрите, її безпосередня залежність від суспільства дуже відносна. Вона контролюється лише через представницькі органи такими інститутами як вотум довіри, парламентське розслідування, депутатський запит тощо.

Конституція України уникає терміну «уряд», хоча за аналогією до політичного устрою багатьох країн науковці, політики, політичні оглядачі називають Кабінет Міністрів України урядом, бо саме цей орган покликаний очолювати виконавчу владу, поточне адміністративне управління, що є прерогативою саме урядів більшості країн.

Конституція України 1996 р. визначила Кабінет Міністрів вищим органом в системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113), що насамперед відображає наявність системи формалізованих органів виконавчої влади, найвищою ланкою якої є саме Кабінет Міністрів України. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ст. 113–114) у межах статей 85 та 87 Конституції. Різниця між твердженнями «відповідальний перед Президентом» та «підконтрольний і підзвітний Верховній Раді» полягає в тому, що Верховна Рада має право контролювати уряд, вимагати звіти від нього лише в питаннях, які вказані в статтях 85 та 87, а перед Президентом уряд відповідальний у всіх аспектах і напрямках своєї діяльності. Тобто і тих, за які Кабінет Міністрів підконтрольний парламенту.

Як вищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів очолює єдину систему виконавчої влади в Україні; забезпечує здійснення функцій і повноважень виконавчої влади на території України; спрямовує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади; самостійно вирішує питання, які віднесені до його відома Конституцією України, законами Верховної Ради та указами Президента України. У межах власної компетенції Кабінет Міністрів організовує виконання нормативних актів, міжнародних договорів, конвенцій та угод, здійснює контроль за їх виконанням органами виконавчої влади і приймає відповідні заходи щодо усунення їх порушень.

Однак нормативне визначення Основним Законом Кабінету Міністрів є значно ширшим у порівнянні з обсягом і значенням тих повноважень і можливостей, які прямо або опосередковано закріплюються за ним розділами VI та V Конституції України 1996 року. Тобто конституційне визначення Кабінету Міністрів України не збігається з його фактичним статусом. Його реальне місце у системі органів виконавчої влади є значно нижчим, ніж зафіксоване в Конституції, а роль – незрівнянно слабшою. Укра-

їнський уряд за Конституцією 1996 року не володів статусом вищого органу в системі виконавчої влади, оскільки доволі вагомі важелі впливу на виконавчу владу прямо чи опосередковано були закріплені Конституцією за главою держави. Мова йде про установчі, зокрема кадрові, повноваження Президента України щодо Кабінету Міністрів України та всієї системи органів виконавчої влади, які він реалізує на власний розсуд. Такої точки зору дотримується В. Шаповал, який наголошує на тому, що саме «із огляду на відповідну роль Президента України, Кабінет Міністрів України все ж некоректно іменувати найвищим (вищим) органом виконавчої влади. Припустиме його визначення як центрального колегіального органу виконавчої влади» [189, с. 74].

Право Президента скасовувати акти Кабінету Міністрів України, акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій, фактично позбавляють уряд статусу вищого органу у системі виконавчої влади України. У такий спосіб Президент виступає на практиці як вищий за субординацією стосовно уряду орган влади, «за яким резервуються повноваження щодо участі («негативної», анулюючої) у процесі прийняття рішень Кабінету Міністрів України» [108, с. 27].

Отже, формальне виведення Президента України за межі виконавчої влади ще не доводить того факту, що глава держави втрачає реальні важелі впливу на політичну систему. Конституція України надала великі можливості Президенту як представникові «інтересів всього народу» залишатися домінуючим елементом політичної системи України, адже, як вважає американський дослідник Дж. Макгрегор, «сила президента залежить саме від політичних та кадрових повноважень» [91, с. 47].

Чітке визначення прем'єрського статусу та затвердження на цю посаду парламентською більшістю безперечно підвищують роль Прем'єр-міністра у владному механізмі України. З Прем'єр-міністром потрібно рахуватися ще й тому, що очолюваний ним Кабінет Міністрів, поряд із Верховною Радою, Президентом, народними депутатами, Національним банком, має право законодавчої ініціативи. Отже, для конструктивної роботи виконавчої влади із Президентом та його співпраці із законодавчою владою потрібно, щоб законопроекти, які надходять до парламенту з Кабінету Міністрів, збігалися із президентським уявленням про економічну страте-

гію. Поряд з цим Прем'єр-міністр має бути максимально лояльним до Президента, навіть якщо має з ним діаметрально протилежні погляди і підтримується парламентом, оскільки, так чи інакше, він безсилий перед прагненням Президента відправити його у відставку, саме Президент наділений абсолютною самостійністю щодо змін у виконавчій гілці влади.

Свідченням ролі Кабінету Міністрів України є його зв'язки з Верховною Радою України, які виникають на стадії його формування та в процесі діяльності. Сучасна назва – Верховна Рада – започаткована в радянських конституціях 1936–1937 рр., але, на думку деяких дослідників, «саме існування рад – представницьких структур влади – є певною політичною традицією в Україні, що періодично відновлюється: віча у давньоруських містах і князівствах, козацькі ради, сходи по селах та повітах, Центральна Рада, нині – Верховна Рада» [122, с. 94].

Верховна Рада є єдиним законодавчим органом, який отримує свої повноваження безпосередньо від народу й виражає його суверенну волю, а тому має право визначати компетенцію Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України як й інших вищих органів державної влади. Окрім цього, у національній політико-правовій практиці законодавче регулювання Парламентом України засад внутрішньої й зовнішньої політики корелюється з повноваженнями Президента України на здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави (п. 3 ст. 106) та повноваженнями Кабінету Міністрів на здійснення внутрішньої й зовнішньої політики держави (п. 1 ст. 116). При цьому принцип єдності в діяльності вищих органів державної влади знаходить вираження у тому, що кожна гілка влади має здійснювати свої повноваження властивими їй методами у визначених законом межах.

Так, саму природу Парламенту як органу законодавчої влади та його основне функціональне призначення виражає саме законодавча функція, яка полягає в розгляді законопроектів й у прийнятті законів. Виключно законами Парламент України визначає (встановлює, регламентує, врегульовує) основні напрями внутрішньої й зовнішньої політики держави.

Особливе положення Верховної Ради в системі поділу функцій влади простежується й у змісті установчої функції парламенту, яка

передбачає наявність значних номінаційних повноважень, пов'язаних із призначенням, обранням, наданням згоди на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням інших органів державної влади. До відповідних установчих повноважень Верховної Ради належать: надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра України, призначення виборів Президента України, призначення чи обрання на посади, звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України, призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та інших членів Рахункової палати, Голови Національного банку за поданням Президента, призначення половини складу Ради Національного банку та Національної Ради з питань телебачення й радіомовлення, призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України, призначення третини складу Конституційного Суду України, а також повноваження з формування суддівського корпусу, призначення виборів до органів місцевого самоврядування.

Поряд з установчою функцією парламенту його місце в системі стримувань і противаг визначається також його контрольними функціями щодо інших гілок влади. Незалежно від зумовлених формою правління особливостей парламентського контролю, контрольна функція представницького органу здійснюється зазвичай у таких формах як дебати щодо політики уряду, інтерпеляції, парламентські розслідування і слухання, контроль за виконанням бюджету, за додержанням прав і свобод людини тощо. І хоча контрольна функція представницького органу не зводиться тільки до контролю за органами виконавчої влади, саме це є головним у відповідній парламентській функції. Спроби виконавчої влади діяти незалежно й непідконтрольно законодавчій владі звичайно спричиняють можливість встановлення авторитарного або тоталітарного правління.

Так, Верховна Рада України розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Основний Закон не містить застережень щодо строків подання Кабінетом Міністрів України програми на розгляд Верховної Ради України, а також щодо наслідків її неподання, нерозгляду чи несхвалення. Цим він відрізня-

ється від інших конституцій, де передбачено розгляд у парламенті програми новоутвореного уряду.

Про контроль Верховної Ради України за діяльністю Кабінету Міністрів України за змістом ст. 85 Конституції України можна говорити стосовно повноваження парламенту здійснювати контроль за використанням позик, одержаних за участю уряду від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій і не передбачених Державним бюджетом України (п. 14 ч. 1 ст. 85). Підконтрольність передбачена і частиною другою ст. 96, за якою Кабінет Міністрів України разом із проектом закону про Державний бюджет України на наступний рік подає до Верховної Ради України доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Контролю з боку Верховної Ради України підлягає не лише Кабінет Міністрів України. Такий контроль здійснюється також щодо Глави держави, інших органів державної влади. Так, Верховна Рада заслуховує щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України. До компетенції Верховної Ради віднесені повноваження щодо надання згоди на призначення на посади ряду посадових осіб і органів (ст. 85, 86).

І хоч реалізація тієї чи іншої форми правління в державі залежить насамперед від розстановки векторів впливу між законодавчою та виконавчою владами, реальне ж «здійснення принципу поділу функцій влади неможливе без існування незалежної й рівнозначної іншим гілкам судової влади, спроможної до неупередженого судочинства» [196, с. 7]. Лише за умови конструктивної співпраці усі гілки влади разом (у тому числі й судова) несуть спільну відповідальність за керування країною. Навіть сама система стримувань і противаг у відносинах органів, що представляють різні гілки державної влади, передбачає, що «вони можуть й мають в межах закону здійснювати взаємний контроль» [77, с. 102]. Судові органи, не підмінюючи законодавчі й виконавчі органи державної влади, виступають «ефективним елементом у механізмі стримувань і противаг, вирішуючи конфлікти між владними структурами» [23, с. 11] та здійснюючи нагляд за їх діяльністю. При цьому існує вимога щодо «повної деполітизованості судової влади, на відміну від законодавчої й виконавчої влади, які є активними політичними силами й перебувають під впли-

вом інших політичних утворень» [152, с. 6], інакше вона не зможе належно виконати своє головне призначення – утверджувати верховенство права й підмінюватиме його політичною доцільністю. Але за справедливими зауваженнями правознавців, «судова влада не може бути і абсолютно незалежною, оскільки вона взаємопов'язана з іншими органами державної влади і неминуче зазнає на собі їх впливу» [145, с. 26]. Тому належну роль у системі стримувань і противаг судова влада може виконувати лише за умови поваги до правосуддя інших гілок влади.

Незалежність судової влади жодною мірою не означає її цілковиту автономність, адже вона, перш за все, є державною владою, і тому у будь-якому разі вона повинна входити в систему державної влади, що передбачає й її взаємодію з іншими гілками влади. Окрім цього, судова влада діє не на власний розсуд (чи виходячи з власних суб'єктивних міркувань та уявлень про правосуддя, справедливість, об'єктивність та неупередженість), а виключно відповідно до закону, що, знову ж таки, ставить її у певні стосунки як з виконавчою, так і з законодавчою владою.

Окреслене в Конституції України правове поле діяльності судової влади дозволяє з максимальною точністю визначити її роль у системі стримувань і противаг державної влади в Україні. Так у ст. 124 Конституції України 1996 року зазначається, що «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються» [72, с. 84]. Судочинство ж здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Будучи судом та одночасно одним із вищих органів державної влади, Конституційний Суд України діє поряд із Главою держави, Парламентом та Кабінетом Міністрів України і за певними ознаками стоїть вище цих органів, контрольні функції яких є похідними від їх основних функцій. Конституційний Суд може визнати неконституційними акти Президента, Парламенту, Кабінету Міністрів. За зверненням Верховної Ради України Конституційний суд дає також висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з посади в порядку імпічменту (ст. 151). При цьому, відповідно до вимог організації механізму стримувань і противаг,

діяльність будь-якого органу державної влади, як і Конституційного Суду України, має здійснюватись у чітко визначених межах, зокрема, у рамках принципу поділу функцій влади [192, с. 6]. Тому виступаючи своєрідним арбітром у спорах між гілками влади, сам же Конституційний Суд не має права втручання в повноваження Верховної Ради України, виконавчих і судових органів.

Важливим нормативно-правовим механізмом реалізації принципу поділу державної влади, поряд із недоторканністю членів парламенту та Президента, є незалежність суддів. Як невід'ємна складова їхнього статусу, конституційний принцип організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів, незалежність суддів полягає передусім у їхній самостійності, непов'язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею. Але вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правове призначення – забезпечити здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом.

Деякі дослідники виділяють організаційну (інституціональну) та функціональну незалежність суддів. Перша полягає в тому, що судді не повинні підкорятися ні законодавчій, ні виконавчій владі і мають бути неупередженими, керуватися принципом верховенства права; друга – у підкоренні суддів при здійсненні правосуддя тільки Конституції і законам України. Однією з функціональних гарантій незалежності суддів є передбачена законом процедура здійснення правосуддя, безстроковість обрання їх на посаду та недоторканність.

У ст. 150 Конституції України 1996 р. як виключна прерогатива Конституційного Суду визначається тлумачення Основного Закону України за відповідними зверненнями, а також поточного законодавства. Рішення ж щодо відповідності Конституції України (інтерпретаційні акти) є «обов'язковими до виконання всіма владарюючими суб'єктами» [72, с. 104]. Призначенням цього конституційного механізму є, перш за все, попередження можливості порушення принципу поділу влади шляхом здійснення недемократичної політико-правової практики вищими органами державної влади через розширювальне тлумачення ними конституційних норм. Тому «Конституційний Суд України виступає безпосереднім гарантом утвердження демократії й визначальним чинником

приведення в дію правового механізму стримувань і противаг у здійсненні державної влади в Україні» [154, с. 270].

Отже, конституційне закріплення поділу влади в Україні передбачає виокремлення головних функцій державної влади – законодавчої, виконавчої й судової, які реалізуються, по суті, спеціалізованими органами. Жоден із цих органів не може зосередити і здійснювати всю державну владу, що сприяє демократичному і правовому характеру держави в цілому. Специфіка ж реалізації конституційних положень щодо поділу влади в державотворчій практиці України обумовлюється тим, що після тривалого періоду її заперечення (в радянський період політико-правової історії) у перші роки незалежності в практиці державного будівництва було взято орієнтацію на запровадження моделі «жорсткого» поділу влади. Тобто у якості запоруки успішності переходу до демократичної політичної системи, так само як і процесів політико-правового реформування, було визначено положення про необхідність обмеження випадків дублювання тих функцій державної влади, які могли виконуватись одразу декількома гілками влади. Як наслідок все це мало невиправдане зниження рівня уваги до проблеми взаємодії розподілених влад, яке в подальшому вилилось в активне протистояння законодавчої і виконавчої влади.

Отже, формування української системи державної влади в умовах незалежності можна охарактеризувати як поступовий перехід від радянської квазіреспубліки через елементи парламентської республіки (з моменту отримання незалежності до грудня 1991 р.), парламентарно-президентської форми правління (після запровадження в липні 1991 р. поста Президента України та визначення його статусу як «глави держави й глави виконавчої влади» до встановлення його статусу в проекті Конституції 1993 р. лише як глави держави, при цьому Кабінет Міністрів підпорядковувався Президенту і був відповідальний перед парламентом) до напівпрезидентської (президентсько-парламентської) республіки з надзвичайно широкими президентськими повноваженнями (Конституція 1996 р.). Орієнтацію ж, власне, на запровадження поста Президента можна охарактеризувати рядом факторів: 1) дезорганізація влади після розпаду СРСР, що вимагало посилення владної вертикалі; 2) втрата Верховною Радою позиції єдиного владного органу внаслідок політичного протистояння представлених в ній полі-

тичних сил; 3) об'єктивна потреба у фігурі, яка б виконувала представницькі функції нації на міжнародній арені.

Закріплення в Конституції принципу поділу влади встановило перешкоди для некерованої концентрації влади, що є гарантією обмеженого правління, пов'язаного з контролем і рівновагою гілок влади. Основний Закон створює самостійні владні центри, які зменшують ризик монополізації чи зловживання владою з боку окремого державного органу і передбачає наявність норм-принципів, спрямованих на забезпечення єдності державної влади та її організаційно-функціонального розподілу між конституційно визначеною системою органів державної влади, які мають визначену сферу компетенції та врівноважені за допомогою механізмів взаємостимування та противаг.

Конституція України 1996 року чітко визначила організацію державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки, а також закріпила засади функціонування органів державної влади з характерними ознаками змішаної (президентсько-парламентарної) форми правління. При цьому сам механізм поділу влади на практиці виявився вкрай незбалансованим та внутрішньосуперечливим, що знайшло свій прояв у своєрідному дуалізмі системи виконавчої влади (виконавчою гілкою влади управляє, з одного боку, глава виконавчої влади – Прем'єр-міністр України, а з іншого – Президент України), невизначеності статусу глави держави (статус Президента не уособлюється жодною гілкою влади, а виступає статусом глави держави із значними компетенційними преференціями, насамперед установчими і кадровими) щодо виконавчої влади та Уряду України.

РОЗДІЛ 3

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

3.1 Проблеми вдосконалення взаємодії вищих органів державної влади в Україні

У розвинених країнах світу конституційна державно-правова практика ставиться до принципу поділу влади як до родової ознаки правової, демократичної та соціальної держави, оскільки цей конституційний принцип не допускає узурпації влади в руках однієї особи, органу тощо, а також функціонально розподіляє її між різними гілками. Кожна з гілок влади у свою чергу є не лише окремою системою, а й одночасно складовою частиною системи державних органів, а тому проблема вдосконалення діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади тісно пов'язана, перш за все, з проблемою їх взаємодії. Визнаючи реалізацію в Конституції України принципу поділу влади на сучасних теоретико-правових засадах, необхідно разом з тим відзначити, що ідея балансу гілок влади все ж не доповнюється юридичним формулюванням принципу їх взаємодії, що не дає змогу забезпечити єдність влади та її реалізацію в інтересах суспільства.

Конституція 1996 року містила ряд суттєвих внутрішніх суперечностей, які загрожували за певного збігу політичних обставин перерости в серйозний конфлікт як між гілками влади – виконавчою та законодавчою – так і окремими інституціями: Президентом – Прем'єром, Парламентом – Президентом, що доволі часто в різній формі траплялось за часів президентства Л. Кучми.

Вдосконалення ж механізму реалізації поділу влади передбачає подолання ряду проблем не лише на рівні системи державних органів, а й політичної структури суспільства загалом. Ця перебудова торкнеться і наближення засад громадянського суспільства, і створення умов для реалізації потенціалу кожного громадянина чи юридичної особи і, природно, зміни самої системи влади. Опорними точками на цьому шляху виступають, перш за все, вдосконалення окремих статей Конституції, реформування виборчої системи в напрямку посилення ролі партій, зміцнення взаємозв'язку і взаємної відповідальності між парламентом та урядом, законодавче забезпечення зростання ролі органів самоврядування і прав регіонів тощо.

Однією з перших проблем є те, що у разі повноцінної реалізації на конституційному рівні принципу поділу влади недовіком все ж є відсутність у тексті редакції Основного Закону України від 28 червня 1996 р. належної регламентації порядку і послідовності дій глави держави й парламенту щодо формування Кабінету Міністрів, зокрема призначення Прем'єр-міністра. До цього можливо додати, що організація і діяльність органів виконавчої влади, відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України визначається виключно законами, ухваленими Верховною Радою. Тому діяльність будь-яких ланок органів виконавчої влади повинна здійснюватись виключно у рамках нормативних актів, ухвалених Верховною Радою, що об'єктивно потребує нормативної деталізації у регулюванні відносин державного владарювання на відповідному рівні. Детальна регламентація низки питань, віднесених до сфери організації і діяльності органів виконавчої влади, є сьогодні досить актуальною. Вона має запобігти виникненню ознак «некерованості» цих органів, сприяти застосуванню ефективних механізмів парламентського контролю за їх діяльністю, формуванню дієвих, демократичних взаємостосунків між ними та громадянським суспільством і його недержавними елементами, поява яких зумовлена розвитком усієї системи інститутів демократії у державі.

Як зазначає Р. Мартинюк, «між органами законодавчої й виконавчої влади перш за все повинен бути нормативно забезпечений баланс повноважень, який виключав би можливість перенесення центру влади на одного з них. Невиконання ж цієї умови ставить

під сумнів здійснення самого принципу поділу влади, оскільки його сенс полягає в тому, що кожна з гілок влади повинна мати власний самостійний політико-правовий статус» [97, с. 58].

У межах взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади особливого значення набувають ряд положень, які, як правило, є наріжним каменем постійного дисбалансу та зіткнень в системі державної влади. У процесі взаємодії Президента України і Верховної Ради України особливого значення набувають такі повноваження Президента як право розпуску парламенту, право законодавчої ініціативи, право відкладального вето. Слід згадати також інститут імпичменту, як один із проявів системи стримувань і противаг у національній політико-правовій практиці.

Право глав держав щодо розпуску парламенту вважається істотним важелем у системі стримувань і противаг в їх відносинах. Так, згідно з п. 8 ст. 106 Конституції України 1996 р., Президент припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Це положення на сьогодні набуло особливого значення не лише як головний важіль Президента, а і як запобіжний механізм від недієздатного парламенту, особливо враховуючи часті блокування його роботи певними депутатськими групами і фракціями, що спричиняє гальмування, а то й не вирішення найважливіших питань життєдіяльності держави.

У попередні роки намагання здобути право розпуску парламенту з боку Президента кореспондувалися з погрозами власне у бік Верховної Ради щодо можливого розпуску. Наприклад, це проявилось у 1995 році під час обговорення закону про владу. Тоді Л. Кучма обґрунтовував таку вимогу неспроможністю прийняти закон про владу. Гострі дискусії з цього приводу точилися і під час обговорення Конституції. Загроза розпуску існувала також і напередодні парламентських виборів 1998 року (коли бюджетний процес у Верховній Раді до літа ще не був завершений та обговорювався закон про пропорційні вибори до парламенту), і під час проведення кампанії з всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 16 квітня 2000 року (Президент намагався винести на всенародне обговорення, окрім інших питань, ще й питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради у разі несформування більшості упродовж одного місяця або неприйняття державного

бюджету протягом трьох місяців). Наступний сюжет щодо розпуску Верховної Ради був пов'язаний із питаннями реалізації політичної реформи 2003 року. У спільній версії політичних змін від АП, КПУ та СПУ розширювалися можливості розпуску ВР з боку Президента, а саме в разі: 1) несформування коаліції депутатських фракцій і депутатських груп відповідно до ст. 83 Конституції; 2) необрання Верховною Радою України Президента України протягом трьох місяців відповідно до ст. 103; 3) несформування персонального складу Кабінету Міністрів України протягом шістдесяти днів після відставки попереднього уряду; 4) якщо впродовж тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання ВР України не можуть розпочатися. Щоправда, відповідне рішення Президент мав ухвалити лише після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій і депутатських груп.

Якщо надання главі держави права дострокового припинення повноважень парламенту у разі неспроможності сформувати уряд певною мірою узгоджується з конституційно-правовою практикою інших держав (за умови, що формування персонального складу уряду або обрання Президента залежить виключно від Верховної Ради України, а не Прем'єр-міністра чи глави держави), то доцільність введення такої підстави розпуску як «несформування коаліції депутатських фракцій і груп» викликає значні сумніви.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що головною метою створення «коаліції», «більшості» чи інших подібних утворень з аналогічною суттю є не створення коаліції (більшості) заради себе, а формування персонального складу Кабінету Міністрів, реалізація через уряд узгодженої політичної програми. Якщо представлені у парламенті сили не зможуть узгодити свої позиції та визначити склад Кабінету, останній не буде сформовано – у цьому випадку Президент має розпустити недієздатний парламент і призначити позачергові вибори. Немає жодного значення, як формуватиметься коаліція і скільки триватиме її існування. У разі розходження позицій політичних сил більшість змінить конфігурацію, діючий уряд піде у відставку, і на підставі нової угоди між фракціями та групами буде сформовано новий уряд.

До того ж не на користь закріплення зазначеної підстави у Конституції говорить, зокрема той факт, що формальне (на папері)

утворення коаліції аж ніяк не свідчитиме про те, що вона буде спроможна визначити персональний склад уряду та підтримувати його подальшу діяльність. У ситуації ж політичної кризи парламент як представницький орган перетворюється скоріше на об'єкт маніпуляцій провладних груп, ніж на виразника інтересів народу.

У галузі законотворчості Президент має досить широкі можливості щодо використання права законодавчої ініціативи, права вето, права промудльгації. Так, згідно зі ст. 93 Основного Закону України право законодавчої ініціативи Президент може реалізувати шляхом внесення у парламент законопроектів з будь-якого кола питань. Проблема полягає в тому, що Президент може впливати на законопроектну роботу Верховної Ради на етапі подання законопроекту через Кабінет Міністрів, який відповідно до ч. 2 ст. 113 є відповідальним перед Президентом, а це створює ситуацію, коли «у реалізації власного права законодавчої ініціативи Кабінет Міністрів має виходити із завдань, поставлених перед ним у посланнях Глави держави до Верховної Ради України й під час участі Президента на засіданнях Кабінету Міністрів України» [118, с. 125].

Наступним елементом системи стримувань і противаг із боку виконавчої влади стосовно законодавчої за будь-якої форми правління є право відкладального вето, яким володіє і Президент України. Відповідно до Конституції України 1996 р. Президент є гарантом додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Тому превентивний «захист» його інтересів як виразника волі всього народу шляхом накладення вето попереджає прийняття таких законодавчих актів, які йдуть у розріз із суспільними інтересами. У ст. 106, зокрема, зазначається, що Президент має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховною Радою. Тому право вето є перш за все захисною негативною зброєю, за допомогою якої глава держави може тільки зірвати законодавчу ініціативу, але не реалізувати певну свою програму.

Відносини Президента й Верховної Ради з питання повернення закону до Верховної Ради (в порядку накладання вето) врегульовані ст. 94 Конституції, згідно з якою, якщо Верховна Рада приймає під час повторного розгляду закон не менш як двома

третинами голосів, Президент зобов'язаний його підписати й офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Якщо при повторному прийнятті закону були допущені порушення Регламенту, то це може бути підставою для передачі питання на розгляд Конституційного Суду. Результатом же спроб позасудового розв'язання конфліктів між парламентом і Президентом, що виникають під час законодавчого процесу, може стати недодержання Президентом строків підписання законів, процедури розгляду повернутих Президентом законів, багаторазове «ветування». Тому, наприклад, причини багаторазового «ветування» Президентом України низки важливих законів слід шукати не у зловживанні Президентом відповідним правом, а у невизначеності правових наслідків недотримання положень ст. 94 Конституції щодо покладення на главу держави обов'язків вмотивувати і сформулювати свої пропозиції до закону, а також викладенні «ветованих» законів у новій редакції, що у світлі практики Конституційного Суду України давало Президенту достатні підстави для нового «ветування» закону без будь-яких правових наслідків.

Неврегульованість самого інституту вето глави держави та нечіткість конституційної процедури його подолання не додають ефективності законодавчій діяльності парламенту та зумовлюють надмірне обмеження його законодавчої функції.

У випадку подолання вето Президента не менш важливого значення набуває процес промульгації законів. Промульгація закону – це не лише підписання його главою держави, а й видання спеціального акта, який містить, зокрема розпорядження про офіційне опублікування закону. Промульгація закону здійснюється зазвичай актом глави держави (указом, наказом та іншими подібними документами), текст якого в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується. В Україні – це підписання закону Президентом, підготовка постанови Верховної Ради про порядок введення в дію цього закону і офіційне його опублікування. Текст постанови Верховної Ради в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується.

У ст. 94 Конституції зафіксовано часові рамки підписання та оприлюднення прийнятих Верховною Радою законів, але тим не менше практика порушення цих строків Президентом («приховане ветування») доводить факт відсутності в цій площині будь-

якої його відповідальності, адже ні первинна редакція Конституції 1996 р., ні законодавство не передбачали механізму юридичної відповідальності Президента за ці порушення.

Саме тому особливого значення набуває необхідність встановлення на конституційному рівні чітких гарантій введення в дію законів, навіть якщо вони Президентом України не підписані. Таку проблему до певної міри вирішують формулювання, внесені до Конституції України, згідно з якими законопроект, щодо якого президентське вето подолане, але який глава держави все ж не підписує, має бути невідкладно підписаним й оприлюдненим Головою Верховної Ради України (ч. 4 ст. 94) [45, с. 16]. Отже, реально скористатися правом вето Президент може лише на стадії промульгації, яка виступає як один з механізмів стримувань і противаг.

Ще одним стримувальним чинником у відносинах між законодавчою і виконавчою владами є інститут імпідменту. В системі стримувань і противаг він розглядається як парламентська противага Президенту, особливо право останнього розпустити парламент, тоді як можливість використання парламентом референдуму з метою дострокового припинення повноважень Президента може бути засобом невинного тиску на нього, протиставлення референдуму загальним виборам Президента, дестабілізації політичного становища в країні. З цього приводу В. Шаповал зазначає, що «навіть у тих країнах, де згадуваний референдум передбачений в основному законі, він залишився поза державною практикою. Причиною цього є його «радикальність», яка не тільки уможливило протиставлення референдуму іншій основній формі безпосередньої демократії – прямим виборам, а й може спричинити дестабілізацію політичної системи суспільства, а також негативні наслідки загалом для соціуму» [173, с. 337].

Особливістю здійснення цього процесу в Україні є те, що згідно зі ст. 111 Конституції процедура імпідменту передбачає лише «усунення Президента України з поста...» і не вказує на можливість застосування у межах цієї процедури кримінального судочинства, адже відповідно до ст. 105 Конституції України розслідування й розгляду справи про усунення Президента України з поста у порядку імпідменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи. До того ж враховуючи, що прийняття рішення про усунення з поста Президента не менш як трьома

четвертими голосів від конституційного складу Верховної Ради є мало імовірним, то проблема запровадження правової і політичної відповідальності Президента і парламенту в Україні набуває особливої актуальності.

Коло суперечностей та протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади за Конституцією 1996 р. великою мірою стосувалися також питання врегулювання статусів глави держави й парламенту щодо формування Уряду України.

Відносини глави держави з виконавчою владою за будь-якої форми правління є найбільш тісними. Аналіз юридичних і фактичних засад функціонування виконавчої влади за Конституцією 1996 р. переконує у тому, що вона займає підпорядковане стосовно Президента та парламенту становище, що в першу чергу впливає з самої специфіки формування органів, які її представляють. Ст. 102 дає визначення Президента як глави держави і гаранта додержання Конституції, а у ст. 113 записано, що Кабінет Міністрів є вищим органом виконавчої влади. З іншого боку, Президент призначає Прем'єр-міністра за згодою Верховної Ради України (ч. 9 ст. 106), а також затверджує кандидатури інших членів Кабінету Міністрів за поданням Прем'єр-міністра (ч. 10 ст. 106). Більше того, Президент має право звільняти з посад членів Кабінету Міністрів. Отже, хоча Президент фактично є главою виконавчої гілки, у Конституції цього ніде не зазначено.

На додаток про нечіткості щодо визначення повноважень Президента треба додати, що Конституція надає Президенту повноваження, які здебільшого притаманні законодавчій гілці влади. Ст. 106 (ч. 14) надає Президенту право створювати та «ліквідувати» міністерства. Ст. 106 (ч. 9) вимагає від Президента згоди Верховної Ради на призначення Прем'єр-міністра, але Президент не потребує згоди Верховної Ради у призначенні інших міністрів Кабінету (ч. 10, ст. 106). Єдиним обмеженням повноважень Президента у призначенні членів Кабінету Міністрів є те, що Прем'єр-міністр подає кандидатури на посади Президентів. Надання Верховній Раді України права голосу (контролю) щодо процесу призначення принаймні половини складу Кабінету Міністрів, з одного боку, зменшило ризик того, що державна влада стане занадто сконцентрованою на одній гілці влади, тим самим зміцнило і концепцію рівності гілок влади та сприяло покращенню

системи «стримувань і противаг». З іншого ж боку, щодо самого процесу формування Уряду України, то, на думку В. Шаповала, головна проблема тут полягає в тому, що «у разі незгоди між Президентом України й Парламентом України з приводу кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України й відсутності юридичних засобів розв'язання такого конфлікту формування Кабінету Міністрів України стає надзвичайно складним» [191, с. 16] або ж взагалі загрожує ситуацією, яка спричинить відсутність легітимності уряду. Стан, «коли уряд не має підтримки парламентської більшості, звичайно, загрожує гальмуванням як законодавчого процесу, так і виконавчої діяльності» [60, с. 135], тому в цьому плані вдосконалення вимагають перш за все питання розпуску парламенту главою держави в разі його нездатності вчинити конституційно визначені або передбачені за традицією дії щодо формування уряду, яке розглядається як одна з гарантій стабільності політико-правового механізму здійснення державної влади.

У такій ситуації уряд систематично перетворюється на політичного заручника у протиборстві Президента та Верховної Ради України та інколи змушений йти у відставку навіть за умови цілком успішної урядової політики, лише з причини його недостатньої підконтрольності одному зі згаданих суб'єктів політичного процесу. Водночас саме на урядову владу покладено значну відповідальність за стан справ у державі. З цього приводу Р. Мартинюк зазначає, що «позиція Президента України щодо Уряду постійно балансує на межі двох концепцій: обмежувальної, коли Президент не дублює діяльність Уряду, а лише контролює його, і розширювальної, коли Президент, по суті, стає главою й виконавчої влади, не беручи при цьому на себе політичної відповідальності за неуспіх урядової політики. В останньому випадку виникає феномен двовладдя, або навпаки, діяльність Уряду стає однією з функцій президентської влади» [97, с. 144]. Відповідно Прем'єр-міністр завжди змушений зважати на позицію Президента як під час формування уряду, так і у процесі його діяльності. Згідно зі ст. 113 Конституції України в редакції 1996 року Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України. Зазначена відповідальність передбачає можливість Президента достроково, на власний розсуд, припинити повноваження як у цілому Кабінету Міністрів, так і окремих його членів. Такі рішення Президента без

огляду на те, що вони мають скріплюватись Прем'єр-міністром, не потребують узгодження самої позиції Президента ні з прем'єром, ні з парламентом.

Окрім цього, ст. 106 Конституції України закріплює за Президентом України право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, що не зумовлюється жодними підставами. Основний Закон фактично закріплює форму адміністративного контролю за актами Кабінету Міністрів. Президент України виступає на практиці як вищий за субординацією стосовно уряду орган влади, за яким резервуються повноваження щодо участі («негативної») у процесі ухвалення рішень Кабінетом Міністрів України, що підтверджує також наявність стану підконтрольності уряду Президенту.

Отже, у сфері виконавчої влади взаємини Президента й уряду потребують визначеності. Зокрема політико-правовий статус уряду, очолюваного Прем'єр-міністром, не повинен мати другорядного значення. Адже Основний Закон із метою попередження будь-яких обмежень владних повноважень Кабінету Міністрів у ст. 113 встановлює, що Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Тому закономірним є поступове – в міру зміцнення політико-партійного характеру організації державної влади – набуття урядом статусу єдиного керівного центру виконавчої влади.

На користь Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади відіграє той факт, що Конституція чітко не окреслює обмеженим переліком його виконавчі, управлінські функції, в реалізації яких він все ж має частку самостійності («залишкові» нормотворчі повноваження глави Уряду). Це такі повноваження, які Президент може реалізувати лише за умови отримання попередньої згоди Прем'єр-міністра, а саме: призначення членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їх повноважень на цих постах (п. 10 ст. 106 Конституції); утворення, реорганізація й ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (п. 15 ст. 106). Крім того, у випадку дострокового припинення повноважень Президента України, виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового глави держави також покладається на Прем'єр-міністра України.

Сюди слід також віднести ще один не менш важливий засіб впливу Кабінету Міністрів на Президента України – інститут контрасигнатури, який за своєю сутністю покликаний обмежити нормотворчі повноваження глави держави зі сторони представницького органу через призначуваного ним Прем'єр-міністра.

Хоч вплив законодавчої влади на процес безпосереднього формування уряду за президентсько-парламентарної форми правління в Україні є частковим з переважанням кола президентських повноважень, проте у взаєминах Парламенту України і Уряду теж виникає ряд питань та моментів, що потребують свого вирішення і вдосконалення. Перш за все це стосується питання підзвітності та підконтрольності Кабінету Міністрів перед Верховною Радою.

Рівень підконтрольності та методи підзвітності Кабінету Міністрів України значною мірою характеризують ефективність функціонування всієї політичної системи, ступінь її демократичності. Визначаючи статус Кабінету Міністрів України, його місце у системі державної влади, ст. 113 Конституції України закріплює положення, згідно з яким Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, визначених Конституцією України. Відповідно до цієї норми Основного Закону Верховна Рада України має низку інструментів впливу та контролю за діяльністю уряду на всіх стадіях, починаючи від часткової участі у його формуванні відповідно до встановленої форми державного правління і закінчуючи притягненням Кабінету Міністрів України до політичної відповідальності у повному складі або частково. Основними інструментами такого впливу є здійснення парламентського контролю у вигляді депутатських запитів, регулярних звітів Кабінету Міністрів, контрольної діяльності комітетів Верховної Ради та бюджетного контролю.

Що стосується парламентського контролю за діяльністю уряду, то слід зазначити, що у ст. 85 Конституції (п. 13) відсутнє чітке формулювання можливих форм такого контролю, а лише зазначається, що до повноважень Верховної Ради належить «...здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів». Найпоширенішою формою такого контролю в країнах зі змішаною республіканською формою правління є депутатські запити, звернені до глави уряду або окремих міністрів. У більшості випадків все зводиться до критики урядової політики в цілому або її окремих напрямів

чи певних заходів, і відповідна процедура аж ніяк не впливає на подальшу долю самого уряду. Депутатські запити є своєрідним засобом отримання необхідної інформації. Вони не тягнуть за собою будь-яких санкцій, які застосовувалися б до уряду та його окремих членів.

Більш ефективним засобом впливу парламенту на уряд є інтерпеляція і наближені до неї процедури. Якщо запитання і відповіді на них мають інформативний характер, то інтерпеляція фактично спричиняє звіт одного з членів уряду. За своєю суттю інтерпеляція – це «звернена до уряду в цілому чи до окремих його членів вимога групи депутатів парламенту дати пояснення з приводу проводжуваної ними загальної політики або з якого-небудь суспільно-важливого конкретного питання» [197, с. 54]. На відміну від звичайних депутатських запитань, які можуть бути поставлені в процесі роботи обох палат парламенту, інтерпеляції, за деякими винятками, вносяться тільки до нижніх палат, перед якими уряди несуть політичну відповідальність. За процедурою інтерпеляції завжди проводиться обговорення питання, яке є її предметом. Після цього відбувається голосування, і приймається резолюція. Наслідком інтерпеляції може бути застосування санкцій до уряду: за її результатами нерідко в парламенті ставиться питання про недовіру уряду, результатом чого може бути його відставка.

Відповідно до ст. 87 Конституції України із застосуванням такої процедури вираження недовіри пов'язаний перш за все інститут відповідальності Кабінету Міністрів перед Верховною Радою України. Специфіка реалізації принципу поділу влади в Україні полягає в тому, що в Конституції України інтерпеляція не передбачена, її своєрідною заміною в державній практиці є саме процедура депутатського запиту. Тому, на думку В. Мельниченка, «за змістом ст. 87 розуміється не парламентський контроль за Урядом, а колективна політична відповідальність Кабінету Міністрів перед Верховною Радою, яка може наставати і при відсутності порушень норм права у випадках вчинення дій, що розуміються Президентом чи Парламентом як негативні в політичному плані» [105, с. 351]. Така «підміна» інтерпеляції ставить під сумнів реальність конституційних меж здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду, а також залишає незавершеним механізм політичної відповідальності уряду перед парламентом.

Серед форм парламентського контролю за урядом можна також назвати прийняті в деяких країнах регулярні обговорення їхніх звітів щодо виконання програми своєї діяльності. Уряд щороку складає звіт про свою діяльність і передає його до парламенту. У парламенті звіт спочатку вивчають постійні комісії, а потім обговорюють самі палати (у випадку двопалатного парламенту). Однією з найважливіших форм парламентського контролю є контроль за витрачанням державних коштів, тобто за реалізацією урядом (виконавчою владою) державного бюджету.

У Конституції України окремими пунктами статей 85, 97 і 116 передбачається регулювання питань затвердження та внесення змін до Державного бюджету України, контроль за його виконанням Кабінетом Міністрів та прийняття рішення щодо його виконання. За підсумками ж обговорення звіту Верховна Рада приймає відповідну постанову. У випадках, коли діяльність Кабінету Міністрів буде визнана незадовільною, Верховна Рада може висловити недовіру Прем'єр-міністру України, окремим членам Кабінету Міністрів або уряду в цілому, що тягне за собою їх відставку. Так само Верховна Рада здійснює контроль і за діяльністю окремих членів уряду.

Що стосується процедури політичної відповідальності уряду, то вона притаманна як змішаним, так і парламентарним формам правління. Вона є формою відповідальності органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням відповідної території «за невідповідність їх діяльності мандату довіри», що виявляється в їх нездатності напрацьовувати і здійснювати максимально корисні для блага людей рішення [108]. Конституції одних країн передбачають тільки колективну відповідальність уряду, а в інших країнах поряд з колективною відповідальністю уряду існує індивідуальна відповідальність його членів. Загалом, на думку М. Михальченка, політична відповідальність уряду є не стільки індивідуальною, скільки колективною; не стільки ретроспективною (такою, що передбачає настання негативних наслідків у разі вчинення певних дій, прийняття рішень або бездіяльності), скільки позитивною, спрямованою на формування свідомого ставлення до використання влади як вияв публічної довіри» [106, с. 99].

Доволі часто як політична визначається конституційна відповідальність уряду перед парламентом. Існують різні думки з цього

приводе, одна з яких стверджує, що «вагомою підставою для такого підходу є специфічність предмета відповідальності. Парламентська відповідальність уряду не пов'язана з правопорушенням, а практична реалізація відповідних конституційних норм значною мірою визначається політичним становищем, впливовістю окремих політичних сил у той чи інший момент» [103]. Отже, парламентська відповідальність уряду не тотожна політичній відповідальності, остання властива і державам з президентськими системами управління, більше того – країнам з недемократичним політичним режимом.

Парламентська відповідальність уряду в політико-правовій практиці розвинених країн реалізується переважно через такі процедури як вотум недовіри й резолюція осуду. Ініціатива постановки питання про вотум довіри, у результаті розгляду якого можливе прийняття резолюції недовіри (осуду), може виходити від самого уряду, від парламентських фракцій або груп депутатів. На практиці це призводить або до відставки цього уряду і формування нового, або до розпуску парламенту (нижньої палати) главою держави з ініціативи самого уряду і проведення дострокових парламентських виборів. Як зазначає П. Шляхтун, «право уряду ініціювати розпуск парламенту урівноважує відносини виконавчої і законодавчої гілок влади, до певної міри послаблює залежність уряду від розкладу у парламенті політичних сил і дає йому можливість загрозою дострокового розпуску впливати на парламент при прийнятті законів» [197, с. 25]. У такому випадку Основний Закон України, фіксуючи змішану форму правління, якраз і не передбачає для Кабінету Міністрів можливості постановки питання перед Президентом про дострокове припинення повноважень (розпуск) Верховної Ради. Водночас Основний Закон України суттєво обмежує і засоби впливу парламенту на виконавчу владу, відмовившись від закріплення на конституційному рівні контрольних повноважень парламентських комітетів із можливістю постановки питання про висловлення недовіри окремим членам Кабінету Міністрів України.

Окрім цього, одним з найважливіших питань в процесі вдосконалення реалізації принципу поділу влади є вирішення проблеми подвійної відповідальності уряду. Загалом сукупність зв'язків у владному трикутнику Президент – Кабінет Міністрів – Верховна

Рада за Конституцією 1996 р. виглядають так: Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України; Президент України припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри йому, що матиме наслідком його відставку. Отже, «подвійна політична відповідальність Кабінету Міністрів України при відсутності дійових засобів його впливу на Верховну Раду України (через стійку партійну парламентську більшість чи можливість ініціювати розпуск парламенту главою держави, як це має місце при парламентарних формах правління) послаблює позиції і ускладнює функціонування Кабінету Міністрів» [197, с. 23].

Врегулювання вищеперерахованих у цьому розділі проблем конструктивної взаємодії між гілками влади має сприяти не лише налагодженню механізмів ефективної співпраці між ними в процесі реалізації принципу поділу влади, а й стати наріжним каменем побудови більш ефективної системи державної влади.

3.2 Конституційна реформа як складова трансформації системи органів державної влади

Владний механізм, що існував в Україні з червня 2000-го по січень 2006 р., був спробою запровадити так звану французьку (змішану) модель державного правління – з частково продуманою, а частково спонтанною її корекцією в ході конституційного процесу. Остаточний варіант, що був продуктом «конституційної ночі» (з 27 на 28 червня 1996 р.), істотно відрізнявся від системи влади, яка функціонує у Франції. В останній період президентства Л. Кучми він, як це не дивно, піддавався найбільш гострій критиці його ж «архітекторами».

Відмінності українського варіанта змішаної моделі врядування торкалися насамперед відповідальності президента країни за діяльність виконавчої гілки влади та способу формування і відставки уряду. У Франції, де республіку переважно називають гіб-

ридною або напівпрезидентською, не задаючись питанням про те, чи вона парламентсько-президентська, чи президентсько-парламентська, роль Президента є дуже поважною. Президент за Конституцією головує на засіданнях уряду і несе відповідальність за діяльність виконавчої гілки влади. Коли говорять про таку особливість французької моделі, як сильна виконавча влада (strong Executive), то мають на увазі насамперед домінування в ній Президента, хоч главою французького уряду формально є Прем'єр-міністр. Президент має право розпуску парламенту, але відповідно до стійкої традиції призначає Прем'єр-міністром лідера партії, яка перемогла на парламентських виборах. І хоч французьку модель навряд чи можна вважати ідеальною, вона, тим не менше, виконує покладені на неї завдання консолідації подрібненого та поляризованого політикуму вже близько півстоліття.

В Україні ж було вирішено не надавати Президентові таких значних повноважень, формально вивішивши його посаду за межі виконавчої гілки влади. Як наслідок, його роль у виробленні та здійсненні державної політики стала розмитою. Відповідальність за неї начебто повністю була покладена на Кабінет Міністрів на чолі з прем'єром, проте він не був достатньо незалежним у своїх діях. А вплив Президента на виконавчу гілку влади визначався тим, що уряд мав складати повноваження не перед новообраним парламентом, а перед новообраним Президентом. Президент вносив кандидатуру Прем'єр-міністра для затвердження парламентом з будь-яких політичних сил, незалежно від результатів парламентських виборів. Крім того, йому було надане право одноосібно і без обґрунтування звільняти Прем'єр-міністра та деяких інших високих посадовців. Маючи в руках такі важелі, він почав розширювати свій вплив через неконституційні «винаходи» – «президентські доручення Прем'єр-міністра», розширення функцій Адміністрації Президента, аж до перетворення її на паралельний або навіть такий, що стоїть над урядом, орган тощо. Вийшло так, що в Україні Президент зберіг вплив в системі виконавчої влади, позбувшись відповідальності.

Конституція України в редакції від 28 червня 1996 року включала в себе чи не найширший розділ прав і свобод людини, який разом із загальним розділом, що визначає конституційний лад у державі, отримали максимальний ступінь захисту від непроду-

маних змін. Водночас, зважаючи на бурхливий розвиток України, у нормах Конституції було посилення більш ніж на 49 законів, приймаючи і змінюючи які, можна було досить легко адаптувати засадні норми Основного Закону до вимог сучасного життя. Але маючи характер акта прямої дії, Конституція так і не працювала у повну силу на національну ідею у тому розумінні, що її положення та норми часто-густо порушувалися та ігнорувалися, причому ініціаторами цих порушень нерідко виступали саме органи державної влади, її провідні інституції як в особі виконавчої, так і законодавчої гілок влади. Це в першу чергу було продиктовано нечіткістю визначення конституційного статусу органів державної влади, незбалансованістю механізму їх взаємозв'язку та взаємодії, нерозвиненістю консенсусних форм політичної взаємодії. На цьому тлі політичного протистояння, що мало тенденцію до загострення, в суспільстві і почали циркулювати ідеї про недосконалість існуючої форми державного правління та неспроможність діючої Конституції повною мірою забезпечити ефективний рух у напрямку здійснення конструктивних змін.

Найменші ж зміни у структурі, функціях держави та у її формах зумовлюються, як правило, надзвичайно великою кількістю факторів внутрішнього та зовнішнього об'єктивного і суб'єктивного характеру у політичній, соціальній, культурній (духовній) та в інших сферах. Тому в Україні, на думку В. Кафарського, при вирішенні питань, пов'язаних, наприклад, із змінами у формі державного правління, тобто в організації державної влади, доцільно враховувати такі чинники:

- конституційно-правовий статус українського парламенту в цілому та його внутрішніх, структурних підрозділів (фракцій, комітетів, парламентської більшості і меншості) і сучасний стан його функціонування і розвитку;

- тенденції розвитку європейського та світового парламентаризму;

- конституційний статус Президента України як глави держави, оскільки йому належить вирішальна роль у визначенні форми держави за характером правління;

- світові та європейські тенденції у розвитку інституту глави держави у країнах з республіканською формою правління;

- конституційно-правовий статус органів виконавчої влади в Україні та світові тенденції у розвитку цього інституту;

– конституційно-правовий статус України як суверенної, демократичної, правової, соціальної, унітарної держави і сучасний, перехідний стан її політичного, економічного, соціального і культурного розвитку та загальні світові тенденції у розвитку держави і її форм, зокрема форм правління;

– конституційно-правовий статус політичної системи України та стан її функціонування і розвитку, зокрема, стан реалізації безпосереднього народовладдя, статус і стан партійної системи та діяльності політичних партій, статус і стан місцевого самоврядування й інших елементів політичної системи;

– узгодженість функціонування і розвитку політичної системи із функціонуванням і розвитком економічної, соціальної та інших систем суспільства, тобто із станом функціонування і розвитку економіки, культури, соціальної сфери та боротьби із тіньовими структурами і злочинністю в них;

– стан українського конституціоналізму і правової системи України в цілому і насамперед стан конституційно-правових основ українського парламенту і його структур;

– структура і стан українського суспільства і насамперед українського народу як політичної спільноти: української нації, громадянського суспільства, ментальності українського народу, його політична і правова свідомість і активність;

– відносини України з європейськими та іншими державами тощо [57, с. 170–171].

Враховуючи вплив вказаних чинників, вимога переходу до іншої форми державного правління, на думку багатьох дослідників, була продиктована перш за все постійною боротьбою між законодавчою та виконавчою гілками влади, яка засвідчила, що жорсткий поділ влади не може так функціонувати в Україні, як він функціонує в західних країнах з президентською формою правління. Тому більшість вітчизняних науковців та конституціоналістів звернули увагу на досвід саме парламентських республік. На думку Р. Мартинюка, «організація державного механізму України стосовно місця й ролі у ньому виконавчої влади, насамперед Кабінету Міністрів України, має зазнавати конструктивних покращень у напрямку переходу до режиму раціоналізованого парламентаризму, одним з елементів якого є сильна й достатньо самостійна у своїх діях урядова влада» [96, с. 60–61].

Загалом дискусії з приводу вдосконалення системи державної влади у напрямку парламентсько-президентської системи в Україні підняли досить давню теоретичну суперечку між прихильниками президентства й парламентаризму, яку в 1989 р. зініціював американський політолог Хуан Лінц, виступивши з доповіддю «Небезпеки президентства» на конференції, присвяченій латиноамериканським дослідженням. На думку політолога, основна відмінність між президентською і парламентською системами полягає в тому, що парламентаризм надає політичному процесу певної гнучкості, тоді як системі президентського правління притаманна жорсткість. Х. Лінц стверджував, що хоча президентська форма правління є більш передбачуваною, такі несподівані події як смерть президента або серйозні помилки, допущені ним під тиском неочікуваних обставин, можуть зробити владу президента менш передбачуваною та навіть слабкою, ніж влада прем'єр-міністра. Більше того, зміна прем'єр-міністра не завжди веде до кризи влади. Х. Лінц переконував опонентів, що це особливо важливо в періоди переходу від одного режиму до іншого та з потреби консолідації влади, коли жорсткі положення президентської конституції поступаються перспективі компромісу, пропонуваній парламентаризмом.

Пізніше, відповідаючи на ряд критичних зауважень, щодо висновків свого дослідження, Х. Лінц підкреслив, що він ніколи не стверджував, що будь-яка парламентська система *ipso facto* здатна краще забезпечити демократичну стабільність і приймати кращі політичні рішення, ніж будь-яка президентська, оскільки в сучасному світі існують недосконалі форми обох цих типів правління. На думку Х. Лінца, очевидною є лише тенденція в тому, що парламентаризм пропонує більш гнучку основу для створення й зміцнення демократії. Проте, наголошує політолог, у будь-якому разі всі, навіть найкращі режими, мають спиратися на підтримку суспільства в цілому: його основних сил, груп та інституцій. Вони ґрунтуються на суспільному консенсусі щодо законності влади та залежать від здатності їх лідерів та керівних органів управляти, не переходячи меж своїх повноважень. До того ж парламентаризм можливий лише у країнах зі структурованим суспільством і розвиненою багатопартійністю (тобто наявністю порівняно невеликої кількості великих і впливових політичних партій), міцними

демократичними традиціями політичної боротьби. В Україні такі умови відсутні. Неструктурованість суспільства вже сама по собі ускладнює процес формування стабільної правлячої більшості у парламенті. Додатковим фактором, що впливає на партійну структуру та характер функціонування Парламенту України, є «конфронтаційний тип політичної культури, що досить часто виявляється у міжпартійному суперництві, небажанні йти на компроміси, а отже, у неспроможності до тривалого конструктивного співробітництва з іншими політичними силами» [цит. за 59, с. 10].

З цієї точки зору найбільш конструктивним вбачався перехід саме до парламентарно-президентської форми правління, а не до побудови власне парламентської республіки, що неодноразово прогнозували більшість вітчизняних дослідників. Тому в процесі переходу до парламентарно-президентської форми правління в Україні особливого значення набувають процеси оптимізації та вдосконалення системи органів державної влади, що передусім передбачає реформування механізму реалізації поділу влади в напрямку підвищення ролі парламентських структур у владному трикутнику. Відтак відправною точкою на шляху до зазначених перетворень стали саме зміни до Конституції 1996 року.

Зміни до Конституції є основним способом проведення визначеної політики права в історії конституціоналізму. Достатньо вказати на розкол суспільства у питанні про прийняття ряду змін до надзвичайно жорсткої Конституції США, зміни ліберального характеру до монархічних конституцій Європи XIX – початку XX ст., десятки змін до Конституції Третьої республіки у Франції. Питання про зміни опинилося в центрі уваги в країнах Західної Європи на сучасному етапі у зв'язку з об'єднанням Європи та прагненням інтегрувати в конституційний процес нові явища соціального, наукового та технічного характеру.

У цій перспективі конституційна ситуація в країнах Східної Європи й в Україні не є унікальною. Її принципова специфіка полягає в тому, що тут мова йде про Конституцію перехідного періоду, прийняту за обставин політичного протистояння, окрім того від результату боротьби залежить багато в чому вектор усієї політико-правової модернізації. За цих умов зміни до Конституції відіграють істотнішу політичну роль, ніж, скажімо, у країнах, де вони висувуються в умовах стабільної конституційної

демократії, і виконують більш «технічну» роль. Конституція України 1996 року досить жорстка та ввела складну процедуру прийняття змін (розділ XIII). Зокрема, законопроект про внесення змін до Конституції (розділи I, III, XIII) подається до Верховної Ради України Президентом України або не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (ст. 156). До того ж у разі не прийняття відповідного закону, повторне його подання до Верховної Ради можливе не раніше, ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Сама ж Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Не дивлячись на всю складність конституційних процедур втілення конституційних змін, політична реформа в рамках поділу влади в Україні та її стратегічні цілі вперше була внесена до порядку денного керівництва країни під час президентських виборів 1999 р. у передвиборчій програмі Президента України Л. Кучми. Були визначені й основні завдання реформи: формування політично відповідальної більшості у парламенті на базі широкої суспільної коаліції, створення на основі парламентської більшості відповідального уряду, запровадження двопалатного парламенту. Першим практичним кроком у напрямку реалізації цих завдань стало утворення на початку 2000 р. пропрезидентської парламентської більшості та зміна керівництва парламенту, завдяки чому дещо прискорився й поліпшився законотворчий процес. Проте внаслідок відсутності відповідних правових засад, а також через загострення суперечностей всередині парламентської більшості це структурне утворення припинило своє існування.

Наступною спробою законодавчого розв'язання проблем політичного реформування стало проведення у квітні 2000 р. Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Винесені на референдум питання (щодо права Президента за певних умов достроково припинити повноваження Верховної Ради України, обмеження депутатської недоторканності народних депутатів, зменшення загальної кількості народних депутатів з 450 до 300 та формування двопалатного парламенту) мали на меті підвищення

дієздатності та ефективності парламенту як ключового інституту політичної системи України. Попри прогнозовано сприятливі для влади результати референдуму, вони так і не були імplementовані.

У березні 2003 р. Президент України видав указ щодо винесення на всенародне обговорення проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України». Метою політичної реформи Президент назвав перехід до найпоширенішої у демократичних країнах Європи парламентсько-президентської моделі. У запропонованому Президентом проекті передбачалося: надати парламенту повноваження призначати прем'єр-міністра за поданням Президента, який має погодити кандидатуру на цю посаду з парламентською більшістю; надати парламенту повноваження затверджувати персональний склад уряду, який, у свою чергу, затверджуватиме керівників інших центральних органів виконавчої влади; залишити Президента гарантом конституційних прав і свобод громадян, незалежності та територіальної цілісності держави, Верховним головнокомандувачем та представником держави на міжнародній арені; надати Президенту повноваження призначати міністрів оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, чотирьох інших керівників центральних відомств, глав державних адміністрацій за поданням прем'єр-міністра; надати Президенту право розпускати парламент у трьох чітко визначених випадках: 1) у разі неспроможності депутатів упродовж визначеного Конституцією строку сформувавши більшість; 2) якщо більшість неспроможна сформувавши уряд; 3) якщо парламент не може прийняти державний бюджет на наступний рік; розподілити парламент на дві палати, одна з яких формуватиметься партіями і блоками, що перемогли на виборах за пропорційною системою, друга – на основі рівного представництва всіх регіонів; зменшити чисельність Верховної ради до 300 народних депутатів; розділити в часі вибори до парламенту, органів місцевого самоврядування та вибори Президента; надати пряму дію результатам всеукраїнського референдуму, для того, щоб вони не вимагали затвердження будь-яким органом влади. Слід наголосити, що такі президентські пропозиції щодо політичної реформи розглядалися перш за все як відправний момент для започаткування широкої громадської дискусії.

Найважливішим наслідком його широкого громадського обговорення стало досягнення суспільної згоди щодо потреби політичних перетворень. Запропонований Президентом законопроект зумовив появу інших, альтернативних першому, законопроектів, спільною рисою яких був перехід до того чи іншого різновиду парламентарно-президентської форми правління за рахунок впровадження парламентського способу формування Уряду, обмеження установчих повноважень Президента України, натомість – розширення установчих функцій Парламенту України, іноді – оптимізації законодавчого процесу та розширення законодавчої компетенції Парламенту [130, с. 17].

Унаслідок політичних подій в Україні в результаті виборчої президентської кампанії 2004 року і зміни керуючої політичної еліти з'явився вагомий фактор для активізації процесу державних перетворень у сфері розподілу владних функцій. 8 грудня 2004 року відбулося «пакетне» голосування у Верховній Раді, що включало й законопроекти з політичної реформи. Це голосування було спрямоване передусім на стабілізацію ситуації в країні, що виникла внаслідок глибокої політичної кризи. Суттєвим недоліком було те, що політична реформа готувалася, по-суті, кулуарно, без публічного обговорення, а самі рішення приймалися під жорстким тиском. Що ж стосується «пакетного голосування» у «день перемоги революції», то слід визнати, що цим в чергове було проігноровано вимоги чинної Конституції України.

Стабільність Основного Закону як фундаменту держави досягається її жорсткістю, тобто ускладненим механізмом внесення змін до нього. Ці зміни допустимі лише у разі, коли абсолютна більшість членів парламенту переконані у необхідності таких змін. «Пакетне голосування» унеможливило з'ясування позиції представників народу у парламенті щодо кожної конкретної зміни, а також щодо цього Закону окремо від інших рішень, прийнятих 8 грудня 2004 року.

Уся логіка змін як тоді, так і зараз визначалася також і прагненням різних парламентських фракцій легітимізувати своє право на владу. З цим пов'язаний і відзначений прагматизм щодо змін, багато з яких з'являлися та зникали не стільки з принципових позицій, скільки у зв'язку з тактичними інтересами окремих угруповань. Так чи інакше, на шляху чіткого збалансування

ролі і функцій різних органів влади було взято курс на конституційну реформу та вирішення проблем вдосконалення реалізації принципу поділу влади в Україні.

Після парламентських виборів 26 березня 2006 р. вступили в дію принципи конституційної реформи, започаткувався новий формат відносин між Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Президентом України. Після набуття чинності змін до Конституції парламент отримав такі кадрові повноваження:

- висування кандидатури для призначення на посаду Прем'єр-міністра України, призначення Прем'єр-міністра України за поданням Президента України;

- призначення за поданням Президента України Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, звільнення їх з посад;

- призначення за поданням Прем'єр-міністра України всіх членів Кабінету Міністрів (крім, відповідно, Міністрів оборони та закордонних справ), Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення відповідних осіб з посад;

- призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

- надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України, висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку;

- прийняття відставки Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України в цілому та окремих членів Кабінету Міністрів України;

- право призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України (ст. 85).

Суттєво розширюючи повноваження Верховної Ради, Конституція України все ж не вирішувала низки питань, зокрема, не давала відповіді на питання про те, як має діяти парламент в умовах, коли Президент України не вносить подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України особи, кандидатура якої була висунута коаліцією депутатських фракцій. Відсутня

була і відповідь на питання про те, чи може Президент у цьому випадку достроково припинити повноваження Верховної Ради України після закінчення 60-денного строку, відведеного на формування уряду. Оскільки можливість усунення Президента України з посади в порядку імпічменту за процедурою, визначеною ст. 111 Основного Закону виглядає малоімовірною, суттєво зростає необхідність дати відповіді й на ці питання.

У ситуації, коли Президент України взагалі не вноситиме подання про призначення на посади міністра оборони та закордонних справ, голови Служби безпеки України, Прем'єр-міністр у свою чергу може не внести подання щодо призначення на посади членів Кабінету Міністрів України та керівників передбачених Законом «Про внесення змін до Конституції України» центральних органів виконавчої влади. За певних умов (наприклад, протягом року після затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів, коли парламент не може висловити вотум недовіри Кабінету Міністрів України) відповідні можливості можуть бути використані Президентом України або главою уряду для врахування власних пропозицій щодо персонального складу уряду.

Щодо вирішення питання статусу Кабінету Міністрів, то Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року лише частково вирішив проблему приведення у відповідність реального статусу Кабінету Міністрів України його конституційно визначеному статусу як вищого органу в системі органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 113 модифікованої Конституції України уряд відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, водночас підконтрольний і підзвітний в організаційному та кадровому відношенні лише Верховній Раді України, але у межах, передбачених Конституцією України. У своїй діяльності уряд керується Конституцією, законами України, а також указами Президента та постановами Верховної Ради, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Право Верховної Ради України формувати більшість складу уряду та відправити уряд у відставку шляхом прийняття парламентською більшістю резолюції недовіри (ст. 114, 115) і відсутність у Президента подібних прав в Основному Законі означає про залежність уряду насамперед від парламенту.

Отже, чіткий порядок підзвітності та підконтрольності Кабінету Міністрів України лише Верховній Раді України було визначено конституційно, тоді як ця процедура щодо Президента носила декларативний характер. Уряд зобов'язаний щорічно звітуватися перед парламентом про виконання: 1) програми діяльності; 2) державного бюджету; 3) загальних програм економічного, науково-технічного, соціального та національно-культурного розвитку України, охорони природи. Підконтрольність Кабінету Міністрів Верховній Раді України виражається у наступних формах: 1) відповіді на депутатські запити і звернення; 2) реагування на звернення комітетів і комісій ВР; 3) забезпечення доступу Уповноваженого ВР України з прав людини до всіх документів Кабінету Міністрів, підвідомчих органів, установ і організацій; 4) своєчасне внесення законопроектів на розгляд ВР та їх доопрацювання; 5) регулярне інформування парламенту про роботу уряду.

До контрольних повноважень Верховної Ради України належать: право заслуховувати звіти та інформацію підконтрольних державних органів та посадових осіб, давати їм оцінку; право надсилати запити та інтерпеляції до глави уряду або окремих міністрів; право приймати рекомендації щодо покращення роботи відповідних державних органів і посадових осіб; право виражати згоду/незгоду щодо рішень, які входять до компетенції іншого державного органу; робота постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту тощо. Підзвітність, отже, є одним із проявів підконтрольності Уряду Верховній Раді України. А право останньої відправити у відставку підконтрольний йому державний орган або посадову особу є важелем, що забезпечує парламенту реалізацію на практиці його контрольних повноважень.

Як попередньо зазначалося, парламентський контроль за діяльністю уряду не є ефективним, оскільки він може залежати від політичної ситуації у Верховній Раді. Ця прогалина щодо меж, рівня підзвітності та підконтрольності Кабінету Міністрів України Верховній Раді особливо виявляється під час розгляду і прийняття Верховною Радою України рішення щодо схвалення (несхвалення) Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Натомість більш ефективно форма підконтрольності проявляється в бюджетному процесі. Норми статей 97, 98 Конституції та статті 109 Бюджетного кодексу України встановлюють підконт-

рольність і підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді з питань бюджету. Важливу роль у цьому покликана відіграти Рахункова палата. Відповідно до змін вона здійснює контроль не лише за використанням коштів Державного бюджету України, а й за надходженням коштів до Державного бюджету (ст. 98). Таке доповнення створює умови не для часткового, а повного контролю з боку Верховної Ради за виконанням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу. Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів реалізується через механізм депутатських запитів, звернень, звернень парламентських комітетів, тимчасових комісій Верховної Ради, регулярне інформування народних депутатів про урядову роботу на «Днях уряду».

Що стосується повноважень Президента України, то відповідно до прийнятих конституційних змін, законом було обмежено його повноваження щодо формування уряду України та інших органів виконавчої влади і водночас посилено його вплив на Верховну Раду України через припинення її повноважень. Так, Президент України отримував право припинити повноваження Верховної Ради України не тільки тоді, коли упродовж тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, а й у разі, якщо протягом місяця у Верховній Раді не сформовано відповідно до конституційних вимог коаліцію депутатських фракцій і якщо упродовж шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів (ч. 2 ст. 90; п. 8 ст. 106). Отже, вплив Президента на Верховну Раду, на пошуки її злагодженої роботи, навпаки, дещо посилювався.

Окрім того, за Президентом, як і раніше, зберігалось право вето, а в окремих випадках він отримав можливість використовувати і «багаторазове ветування». З метою уникнення такої ситуації Законом «Про внесення змін до Конституції України» у ст. 94 Конституції передбачалося: якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі, якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Якщо ж проаналізувати це положення, то аналіз рішень Конституційного Суду України дозволяє говорити про те, що Президент України зобов'язаний підписувати закон, вето на який парламент подолав, лише у тому випадку, коли під час повторного розгляду закону пропозиції Президента України були повністю або частково відхилені. Якщо ж у процесі розгляду закону з пропозиціями Президента до Закону «Про внесення змін до Конституції України» будуть внесені зміни, не передбачені пропозиціями, то він вважається новим законом, і Президент має право застосувати щодо нього право вето вдруге. Саме цим і пояснюється багаторазове застосування Президентом права вето щодо низки важливих законів. Відповідно, внесені зміни та доповнення проблему вето до кінця не вирішували, оскільки Президент України, посиляючись на частину першу ст. 152 Конституції України та рішення Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України, зможе оскаржити конституційність підписаного Головою Верховної Ради України закону. Тому ч. 4 ст. 94 вимагає врахування того, що Верховна Рада під час повторного розгляду має прийняти закон «у тій самій або новій редакції».

Отже, у результаті внесення змін до Конституції України відповідно до Закону України № 2222–IV від 8 грудня 2004 року, за своїми основними характеристиками (повноваження Президента щодо парламенту та уряду) була запроваджена форма державного правління в Україні як парламентарно-президентська. На думку деяких дослідників, «вона стала скоріше напівпрезидентською або президентсько-прем'єрською» [81, с. 95] і багато в чому стала подібною до форми правління таких країн як Польща, Литва, Франція. По-перше, Президент України обирається шляхом всенародного голосування, що не характерно для країн із парламентарною формою правління. Можливості Президента впливати на законодавчу владу зменшилися, натомість зросла незалежність Прем'єр-міністра. Проте на відміну від зазначених країн, повноваження Президента України залишилися досить широкими. По-друге, Президент України зберігав можливості впливу на уряд, оскільки йому надавалося право вносити на затвердження парламенту кандидатури міністрів оборони та закордонних справ. Він також мав право призупиняти акти Кабінету Міністрів через їхню невідповідність

Конституції з одночасним зверненням з цього питання до Конституційного Суду. Крім того, уряд зобов'язувався керуватися у своїй діяльності указами Президента. Зберігався також опосередкований вплив глави держави на уряд через Раду національної безпеки і оборони. Остання повинна була координувати і контролювати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони. Президент також наділявся правом ініціювати у Верховній Раді України розгляд питання про висловлення недовіри Кабінету Міністрів України. По-третє, за Президентом України залишалося також право законодавчої ініціативи та право вето. А останнє є, як відомо, ознакою «чистої» президентської форми правління або напівпрезидентської. Нова редакція Конституції України також надавала Президенту можливість видавати акти з питань ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України, національної безпеки і оборони без контрасигнування Прем'єр-міністром або міністром, відповідальним за здійснення політики у цій сфері.

Основною відмінністю української моделі правління від інших країн з парламентарною формою державного правління було те, що Президент, принаймні формально, втрачав ініціативу в процесі призначення Прем'єр-міністра. Водночас консультації з фракціями більшості не означали беззаперечного прийняття запропонованої коаліцією кандидатури, а лише процес двосторонніх домовленостей, пошук компромісного рішення. Відтак позиція Президента України при призначенні глави уряду мала неабияке значення.

Необхідність врахування Президентом позиції парламентської більшості при формуванні уряду характерна практично для всіх країн напівпрезидентської моделі правління. Це дає змогу уникнути або зменшити характер протистояння Президента та Прем'єр-міністра у випадку розділеної більшості. Особливістю Конституції України в її новій редакції було закріплення процесу «політичної гри» навколо формування уряду, учасниками якої є Президент і парламент, при цьому одночасно створюється нова інституція, властива парламентарним формам правління – коаліція парламенту, яка отримує можливість формування уряду. У конституціях інших країн не закріплені такі політичні процеси, відсутнє також поняття парламентської більшості. Коаліція депутатських фракцій формує Кабінет Міністрів України, обирає

Голову Верховної Ради України, голів, заступників голів та секретарів комітетів Верховної Ради України, при цьому на законодавчому рівні потребує врегулювання статусу тих фракцій, які не входитимуть до коаліції. Зокрема, актуальним є завдання визначення поняття «опозиції» у Верховній Раді України, її прав в процесі обрання керівництва комітетів та діяльності Верховної Ради України в цілому.

Відтак слід погодитись із думкою, висловленою В. Лемаком, що «...конституційна реформа встановила форму правління, в якій Президент і надалі наділений обширними конституційними повноваженнями, а Уряд, який уже опирається на парламентську більшість, не володіє достатніми конституційними важелями, котрі притаманні урядам європейських держав зі змішаною формою республіки» [87, с. 39].

Отже, на думку І. Кресіної, «можна вважати, що в Україні трансформація форми державного правління відбулася в напрямку не зміни однієї моделі іншою, а виправлення певних деформацій класичної моделі напівпрезидентського правління (характерних для деяких постсоціалістичних країн, наприклад Російської Федерації) у старій редакції Конституції України, якими скористався колишній Президент для розширення своїх повноважень у сфері виконавчої влади» [81, с. 89]. Мається на увазі подвійна відповідальність уряду, яка означала його цілковиту залежність від Президента України.

Зазначені особливості та недоліки української моделі державного правління зумовлювали чимало проблем у системі взаємовідносин між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів. Вони пов'язані насамперед з недосконалістю процесу внесення змін до Конституції України («пакетне голосування»), небажанням ініціаторів політичної реформи дослухатися думки науковців і громадськості, їхнім прагненням досягти певних політичних цілей, а не вдосконалити форму державного правління та політичну систему в цілому. Закріплення ж у Конституції України поняття парламентської більшості («коаліції депутатських фракцій»), яка формуватиме уряд, відведення політичним партіям ключової ролі у формуванні складу парламенту та представницьких органів місцевого самоврядування, врегулювання (у перспективі) статусу опозиції потребує забезпечення доступу громадян до всебічної інформації про діяльність органів публічної влади, зокрема

Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, залучення зацікавлених груп до процесу ініціювання, розробки та прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування. Відповідні гарантії також вимагають свого законодавчого закріплення.

Нова для України форма державного правління практично не уникла недоліків старої форми, наприклад, конфронтації між виконавчою і законодавчою гілками влади у випадку розділеної більшості (тобто належності глави держави і більшості у парламенті до різних політичних сил). Слід зазначити, що відкривалась небезпека загострення суперечностей між Президентом та Прем'єр-міністром у результаті реалізації Президентом України свого права призупиняти акти Кабінету Міністрів України через їхню неконституційність, а також права законодавчої ініціативи обох цих суб'єктів.

Конфлікти були неминучими також і на таких підставах як:

– непослідовність схеми формування Кабінету Міністрів (міністри оборони і закордонних справ призначалися Верховною Радою за поданням Президента, інші – за поданням Прем'єр-міністра);

– глава держави отримав можливість видавати акти, що не потребують контрасигнування главою уряду та міністром, відповідальним за виконання акта;

– протистояння між коаліцією депутатських фракцій у парламенті та главою держави (у ситуації визначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра);

– невизначеність перспективи діяльності Кабінету Міністрів України у випадку розпаду парламентської більшості (чи йтиме він у відставку за таких обставин?) та ін.

Такі й подібні конфліктні ситуації суттєво перешкождали ефективній взаємодії гілок державної влади, вирішенню нагальних проблем політичного управління, розвитку демократії і громадянського суспільства в Україні. Тому запроваджені зміни до Конституції практично не наблизили Україну до європейських країн з подібною парламентарно-президентською формою правління, не усунули конфліктогенних чинників у діяльності законодавчої і виконавчої гілок влади, не створили перспектив оптимізації політичної системи України.

За часів президентства Л. Кучми українські громадяни побачили на практиці, що однією з вад президентсько-парламентської республіки є перетягування Президентом владної «ковдри» на себе та його постійні протистояння з парламентом. Але вони ще не стикалися з недоліками парламентської або парламентсько-президентської республіки: 1) загроза партійного (колись – комуністичного, а нині – кланово-олігархічного) диктату через відсутність повного розподілу влади та політичну єдність виконавчих структур і парламентської більшості; 2) нестійкість коаліцій та урядів у країні з політично неструктурованим суспільством і з несформованою партійною системою, можливість частих політичних криз, які анархізують суспільні відносини і не дають нормально розвиватися економіці; 3) за недолугої політичної реформи (з помилками та двозначностями в тексті внесених поправок) та за політичної безвідповідальності еліт і низькому рівні їх патріотизму, вона може призвести – у гіршому випадку – до тривалого періоду безладу в державі, політичного панування криміналітету, розколу суспільства за територіальною ознакою тощо.

Оскільки конституційна реформа у зв'язку з політичними обставинами тільки поглиблювала політичну кризу в державі, запровадження парламентсько-президентської системи не завершило процес реформування системи державної влади в Україні і стало причиною перманентних конфліктів і суперництва між окремими органами влади. Унаслідок цього 31 березня 2009 року Президент Віктор Ющенко оголосив законопроект щодо внесення змін до Конституції, серед основних положень якого стали зміна структури Верховної Ради України, запровадження двопалатного парламенту з надзвичайно широкими повноваженнями верхньої палати, а також переглянуто функції і повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування [132]. Деякі політологи вважали, що проект Президента був лише передвиборчою технологією, завдяки якій В. Ющенко хотів підвищити свій авторитет і привернути до себе увагу. Існувала й інша думка про те, що завдяки цьому законопроекту В. Ющенко хотів офіційно оприлюднити своє ставлення до конституційної реформи 2004 року та свої погляди на політичну систему в Україні.

Ідеї двопалатного парламенту та конституційного референдуму, проголошені у вказаному проекті, не є новими у вітчизняній

політичній практиці. Уперше указ щодо призначення референдуму зі схвалення власного проекту змін до Конституції видав Леонід Кучма у червні 1996 року. Тоді такий крок мав вирішальний вплив на позицію Верховної Ради. 28 червня парламент ухвалив нову Конституцію України, якою главі держави були надані широкі повноваження, і потреба у проведенні референдуму відпала.

У 2000 році Леонід Кучма знову застосував технологію проведення референдуму з ряду питань конституційного устрою держави, одне з яких стосувалося переходу до двопалатної структури парламенту. Референдум відбувся у квітні 2000 року, проте процедура його проведення, зокрема масове дострокове голосування виборців, поставила під сумнів його результати. До того ж згідно з рішенням Конституційного Суду, голосування на цьому референдумі мало лише статус консультативного референдуму (плебісциту). Вирішальну роль при затвердженні змін до Конституції повинна була відіграти Верховна Рада, де відповідний законопроект не набрав необхідної кількості голосів.

Наступного разу ідея двопалатного парламенту виникла в політичному житті України навесні 2003 року. У внесеному Леонідом Кучмою (та згодом, у ході політичних консультацій, відкликано-му) проекті конституційної реформи Верховна Рада поділялася на дві палати – Державні збори та Палату регіонів. Їх кількісний склад був таким, як і у палат парламенту за версією Президента Віктора Ющенка (300 депутатів у нижній палаті та по 3 депутати від кожної області – у верхній палаті). За нижньою палатою закріплювалися лише окремі повноваження – участь у прийнятті законів та призначення членів уряду, – всі інші повноваження Верховної Ради передавалися до компетенції верхньої палати або спільного засідання обох палат. Слід сказати, що лідер опозиції тоді виступав різко проти подібних конституційних змін.

Однак перебуваючи на посаді Президента, В. Ющенко сам уже висловлювався на користь таких новацій, які і знайшли своє втілення у проекті змін до Конституції, презентованому 31 березня 2009 р.

У проекті Президента, окрім схвалення прийнятих нижньою палатою законів, сенату надано значні кадрові повноваження (ст. 100 проекту). Саме верхня палата має призначати за поданням Президента України Генерального прокурора України, керів-

ників Служби Безпеки та Антимонопольного комітету, Голову Національного банку України, Центральну виборчу комісію, половину складів Ради НБУ, Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, чверть членів Вищої ради юстиції. Крім цього, за верхньою палатою закріплюється прерогатива дострокового призначення виборів місцевих органів влади та надання згоди на затримання суддів. У разі розпуску палати депутатів (який Президент може здійснити на будь-яких підставах) сенат може самостійно ухвалювати державний бюджет (двома третинами голосів). При цьому, на відміну від Палати депутатів, повноваження обраного на шість років сенату не можуть бути припинені достроково.

Обсяг повноважень Президента за таких обставин не лише збережено, а й розширено (ст. 118, 120). Зокрема, він отримує повноваження одноосібно звільняти з посади Генерального прокурора України; призначати та звільняти без подання Кабінету Міністрів глав місцевих державних адміністрацій; очолює Раду національної безпеки і оборони та має право одноосібно визначати посадових осіб, які входять до її складу поряд із особами, що чітко вказані у Конституції.

За цим проектом Президент ухвалює рішення про призначення всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до Конституції після прийняття цього закону парламентом (ст. 168). Нечіткість формулювання «ухвалює рішення» може означати, як свідчить вітчизняна практика тлумачення Конституції, фактичне право вето Президента на внесення будь-яких конституційних змін.

Конфліктність відносин між Президентом і Урядом, який спиратиметься на більшість у нижній палаті, у цьому варіанті Конституції зберігався і навіть посилювався. Адже спільну мову уряду та нижній палаті потрібно було б знаходити не лише з Президентом, а і з сенатом. До права вето Президента та його повноважень призупиняти дію актів Кабміну, додавалось право сенату ухвалювати закони та здійснювати кадрові призначення на окремі посади. З одного боку, це означало демонополізацію влади, з іншого – відносини між гілками влади з високою імовірністю нагадували б 2005–2009 роки, що унеможливлювало будь-які радикальні реформи в країні, розмивало відповідальність між суб'єктами влади та провокувало перманентні політичні конфлікти.

Вищезгаданому проекту Конституції була притаманна одна з основних негативних рис конституційної дискусії останніх років – розробка конституційних змін з метою посилення позицій певного угруповання у поточній політичній боротьбі. Очевидно, що тодішньому Президенту було б зручніше працювати із двопалатним парламентом, вносити кандидатури керівників силових відомств до обраної в мажоритарних округах верхньої палати та самостійно їх звільняти, призначати глав адміністрацій без подання Кабінету Міністрів тощо, а після завершення строку повноважень зберегти вплив на події в країні у статусі довічного сенатора. При цьому збалансованість системи державної влади та демократичність проекту нової Конституції залишались поза увагою його авторів.

Змінити новелізовану у 2004 році Конституцію вдалось 30 вересня 2010 року рішенням Конституційного Суду № 20-рп/2010 [147], коли за поданням 252 народних депутатів про неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV було відновлено дію попередньої редакції норм Конституції України. Отже, Україна повернулася до президентсько-парламентарної форми правління.

Це у свою чергу призвело і до зміни векторів впливу в системі державної влади. Президент В. Янукович отримав раніше втрачені права, якими повноцінно користувався до нього тільки Л. Кучма. Як підкреслює В. Фесенко: «Головна принципова зміна – це можливість президента приймати рішення в будь-який момент без затвердження рішення парламентом і прем'єр-міністром, і будь-яким членом уряду. Таким чином, різко посилюється вплив президента на виконавчу владу» [171]. Президент отримав право: 1) самостійно визначитися з кандидатурою Прем'єр-міністра і вносити її на розгляд Верховної Ради; 2) звільняти з посади Генерального прокурора; 3) призначати або звільняти керівника Служби безпеки; 4) призначати і звільняти голову Фонду державного майна; призначати і звільняти голів Антимонопольного комітету; 5) утворювати, ліквідувати і реорганізовувати будь-які органи центральної виконавчої влади; 6) призначати і звільняти голів Держкомітету телебачення і радіомовлення України (потрібна згода Парламенту).

Одним з головних президентських надбань стало наділення його правом приймати відставку Кабінету Міністрів особисто без згоди на те Верховної Ради. Однак Президент тепер втратив можливість розпустити уряд в останні шість місяців своїх повноважень. У відносинах з Верховною Радою так само відбулися зміни. У Президента залишилася лише одна підстава для прийняття рішення про розпуск Парламенту – неможливість розпочати пленарні засідання протягом 30 днів поточної сесії. Але і тут Президент залишився у вииграші: сама процедура розпуску парламенту спростилася – не потрібно проводити консультації зі спікером і лідерами фракцій, але в той же час акт про розпуск Верховної Ради має бути завізовано Прем'єр-міністром.

Щодо повноважень Верховної Ради, то відтепер їй не потрібно формувати для своєї повноцінної роботи правлячу коаліцію. Тому, за президентства В. Януковича не буде виникати прагнень переглянути склад коаліції, а отже, і впливати на Президента, завдяки численним «кулуарним іграм». Через це втратить Верховна Рада і вплив на виконавчу владу в країні. Раніше коаліція самостійно призначала членів Кабінету Міністрів, за винятком міністра оборони і міністра закордонних справ, кандидатури яких вносилися Президентом, тепер ця діяльність залишилася поза її компетенцією.

Отже, Конституційний Суд України своїм рішенням перегорнув чергову сторінку в історії вітчизняного конституціоналізму: було скасовано конституційну реформу 2004 р., країна повернулася до Конституції зразка 1996 р., а політична система країни – до президентсько-парламентського формату, який існував до 2006 р. – моменту набуття чинності згаданими змінами. Конституційні зміни 2010 року лише реанімували (з певними змінами) модель влади, що існувала упродовж 1996–2006 рр., і адекватність якої новим викликам розвитку країни аж ніяк не є очевидною. Водночас ці конституційні зміни сприяли вирішенню локального завдання підвищення дієздатності органів державної влади.

Хоч повноваження гілок влади були змінені і Президент країни одержав більше можливостей впливати на формування Кабінету Міністрів та інших органів влади, проте і після цього В. Янукович заявив, що чинна Конституція є недосконалою, а тому потребує змін, зокрема у частині перерозподілу повноважень між гілками

влади. Тому з метою напрацювання пропозицій про внесення змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій у травні 2012 року було створено Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України (Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» № 328/2012 від 17.05.2012). До складу Конституційної Асамблеї ввійшло не більше 100 членів, які є громадянами України, мають відповідну фахову підготовку і досвід роботи у сферах державотворення і правотворення, користуються авторитетом у суспільстві та, як правило, не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і включено до складу Асамблеї за згодою.

Основними завданнями Конституційної Асамблеї є: 1) узагальнення практики реалізації Конституції України, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму; 2) підготовка та схвалення Концепції внесення змін до Конституції України, подання її Президентові України; 3) підготовка на основі Концепції внесення змін до Конституції України законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та попереднє його (їх) схвалення; 4) організація громадського, а також фахового, в тому числі за участю міжнародних експертів, зокрема експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України; 5) доопрацювання за результатами громадського і фахового обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України; 6) схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України.

Асамблея взаємодіє з державними органами, органами місцевого самоврядування, допоміжними органами і службами,

створеними Президентом України, з об'єднаннями громадян, іншими інститутами громадянського суспільства, науковими установами, вищими навчальними закладами, іншими установами та організаціями, зокрема міжнародними. Для виконання покладених на неї завдань вона має право: створювати свої робочі органи та планувати їх діяльність; одержувати в установленому порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян, наукових установ, вищих навчальних закладів та інших установ і організацій необхідні інформацію, матеріали і документи; надсилати в установленому порядку до вітчизняних, іноземних і міжнародних наукових та експертних організацій підготовлені Конституційною Асамблеєю документи для їх експертної оцінки; залучати до роботи Конституційної Асамблеї вітчизняних та іноземних учених-правознавців (за їх згодою); запрошувати на пленарні засідання та засідання комісій, інших робочих органів Конституційної Асамблеї представників державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, наукових установ, вищих навчальних закладів, інших установ та організацій, вітчизняних та іноземних учених-правознавців для участі в обговоренні відповідних питань; організовувати проведення наукових і науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів, соціологічних опитувань, а також інших заходів з питань діяльності Конституційної Асамблеї; забезпечувати висвітлення діяльності Конституційної Асамблеї в засобах масової інформації та на веб-сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України.

Представники опозиційних партій наголошують, що існування Асамблеї не передбачене Конституцією, а прерогатива змінювати Основний Закон належить виключно Верховній Раді. Тому цей орган може бути лише дорадчою структурою, робочою групою при Президенті, яка підготує пропозиції главі держави, а він, в свою чергу, як суб'єкт законодавчої ініціативи, може внести їх до парламенту.

Змінити Конституцію планується до 2014 року, при цьому перший етап роботи Асамблеї планується завершити напрацюванням ініціатив і пропозицій. Під час другого етапу буде остаточно сформований проект змін до Основного Закону.

Отже, за нових умов набули актуальності питання адекватності Основного Закону новій системі суспільних відносин, яка має постати як результат реформ, можливих напрямів зміни Конституції, пошуку довгострокового суспільного консенсусу навколо конституційних норм. З огляду на це, очевидно є необхідність подальшої роботи над змінами до Конституції відповідних політичних інститутів, політичної еліти, суспільства в цілому, вироблення змін до Конституції шляхом широкого суспільного діалогу та їх оформлення через передбачені Конституцією правові механізми.

При цьому слід враховувати, що самих конституційних змін ще недостатньо для демократизації процесів суспільного розвитку.

1. Так, одним з перших етапів подальшого політичного реформування має стати розробка й ухвалення законів, прямо передбачених чинною Конституцією. Це, зокрема, закон про імпідмент, про тимчасові слідчі комісії, закон про державні символи України, а також закони, обов'язковість яких передбачена ст. 92 Конституції.

2. Важливим кроком в оптимізації взаємовідносин між гілками влади має стати адміністративна реформа, лейтмотивом якої повинен бути перегляд функцій органів державної виконавчої влади у напрямі корекції державного регулювання різних сфер суспільних відносин, передачі частини функцій органам місцевого самоврядування та самоврядним професійним організаціям тощо, розділення політичних та адміністративних посад, максимально можливе унезалежнення корпусу державних службовців від політичних змін, професіоналізація чиновництва, удосконалення антикорупційного законодавства.

3. Наступним важливим завданням політичної реформи має стати збільшення ролі і політичної ваги органів місцевого самоврядування. Однак відповідні конституційні зміни у частині перерозподілу повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням мають здійснюватися лише після проведення адміністративно-територіальної реформи. Її основна мета – формування ресурсно-забезпечених територіальних громад, які здатні ефективно вирішувати питання місцевого значення, надавати публічні послуги населенню належним чином.

4. Важливою складовою змін у конституційному регулюванні державної влади є реформа судової системи України, необхід-

ність якої часто не береться до уваги під час дискусій про політичну реформу, хоча судова влада є такою ж невід'ємною складовою політичної системи, як і законодавча та виконавча влада. На органи судової влади як складову політичної системи покладається важлива функція арбітражу у відносинах між різними гілками державної влади, між органами державної влади та місцевого самоврядування, роль своєрідного балансиру для системи влади в цілому. Відповідно потребують уточнення механізми відносин між органами судової влади та Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів у напрямі забезпечення реальної незалежності усіх судів, чіткого розмежування сфер компетенції між органами судової, законодавчої, виконавчої влади, унеможливлення привласнення функцій судів іншими органами.

5. Окремим напрямом має стати закріплення прав опозиції, що дозволить закріпити баланс між владою та опозицією, забезпечити подальшу демократизацію України. Забезпечення прав опозиції передбачає прийняття не лише окремого закону про опозицію, але й можливе внесення змін до закону про політичні партії, виборчого законодавства, до Регламенту ВР.

Політична реформа не повинна зводитися виключно до внесення конституційних змін, її проведення має включати реформування всієї політичної системи, тобто бути дійсно системним, охоплювати всі її підсистеми у їхньому взаємозв'язку.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що процес реформування форми державного правління в сучасній Україні проходив в декілька етапів. Першим був етап інституалізації форми правління та творення основних інститутів. У цей період основну роль у встановленні законодавчих та політичних норм, які регулювали сутність форми правління, відігравала законодавча влада. Другим етапом стало закріплення функціональних ролей гілок влади, яке проходило у конфліктній взаємодії інституту Президента та інституту Парламенту і результатом цього процесу стало закріплення президентсько-парламентської моделі форми правління. Третім етапом стало тривале функціонування президентськоорієнтованої форми правління та поступове визрівання в межах цієї системи нового суб'єкту політико-правових відносин – уряду. Четвертим етапом стало реформування системи форми правління на основі розширення кола політичних гравців

та збільшення кількості політичних альтернатив. Цей процес став основою для набуття парламентського вектору трансформацією форми державного правління. Відносна демократизація, яка мала місце в Україні з 2005-го по 2009-й роки позначилася на збільшенні ролі законодавчої влади та уряду. З 2010-го року відбувається зворотній процес послаблення ролі законодавчої влади та самостійної ролі уряду. Зміцнення позицій президентства в системі форми державного правління свідчить про перевагу внутрішніх чинників у процесі реформування форми правління.

Реформування форми правління в сучасній Україні стало наслідком боротьби політичних сил за результативне й ефективне (в інтересах цих сил) прийняття політичних рішень. Отже, основним чинником реформування форми державного правління в сучасній Україні є взаємодія провладних та опозиційних політичних сил з метою контролю над виконавчою владою.

Недосконалість функціонування системи органів публічної влади в Україні після прийняття Конституції України 1996 року на сьогодні більшість дослідників не ставлять під сумнів. Проявами такої недосконалості стали, зокрема, невідповідність конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади його реальному статусу, недостатня ефективність парламентського контролю у сфері виконавчої влади, неучасть парламенту у формуванні Кабінету Міністрів, одноосібне вирішення питань щодо звільнення керівників органів виконавчої влади, призначених на посади за участю інших суб'єктів (Верховної Ради України та Кабінету Міністрів), нетипове для практики більшості зарубіжних країн явище багаторазового застосування Президентом права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, неможливість усунення Президента України з посади в порядку імпічменту тощо.

Однією з найважливіших причин політичної кризи в Україні стала правова неврегульованість статусу Кабінету Міністрів України, характеру і механізмів його підзвітності і підконтрольності як Президенту, так і Верховній Раді України. Більшість вітчизняних авторів відмічає відображений в Основному Законі України дуалізм виконавчої влади – її реальне положення в системі поділу функцій влади переконує в тому, що вона є підпорядкованою щодо Президента та Парламенту, а положення Прем'єр-міністра в меха-

нізмі виконавчої влади створює йому можливість виконувати роль важливої політичної фігури лише потенційно. Урядом керує Президент, який, будучи формально лише главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина, і з цією метою покликаний виконувати стабілізуючу роль у функціонуванні державного механізму країни, фактично перетворився на главу виконавчої влади.

Слабкий зв'язок уряду з розкладом сил у парламенті внаслідок позапарламентського формування уряду деструктивно позначається на взаємодії законодавчої й виконавчої гілок влади, на ефективності й узгодженості прийняття значущих для суспільства рішень. Це також спричиняє вкрай негативну ситуацію, коли уряд і парламент перебувають в опозиції один до одного.

Політичною реформою 2004 року в Україні було запроваджено парламентарно-президентську форму правління через посилення установчих та кадрових функцій представницького органу, що обмежувало відповідні прерогативи глави держави, закріплювало парламентський спосіб формування уряду, створювало відповідні режимові парламентаризму умови досягнення функціональної самостійності і збалансованого положення Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг. «Сильнішою» в системі державної влади стала фігура Прем'єр-міністра, який розширює свою компетенцію за рахунок повноваження вносити подання главі держави щодо призначення на посади та звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій. Це вказує на спробу застосування якісно нового підходу до вирішення традиційної для України проблеми самостійності глави уряду.

Попри прогресивну спрямованість запроваджених конституційних змін, їх фрагментарність, що стала результатом масштабної політичної кризи, політична реформа 2004 року все ж не вирішувала низки питань щодо практичного здійснення нової системи поділу функцій влади. Вона, з одного боку, стала реалізацією запиту політичних еліт і суспільства в цілому на розширення повноважень представницької влади, а з іншого і процес розгляду, і власне ухвалення конституційних змін, і подальші наміри

та кроки щодо скасування/продовження конституційної реформи або збереження чинної редакції Конституції громадською думкою не раз оцінювалися як інструмент реалізації кон'юнктурних інтересів тих чи інших політичних акторів.

Унаслідок запровадження конституційних змін в 2010 році відбулося повернення до зрозумілої та більш дієвої – якщо давати інтегральну оцінку за весь період її існування – конфігурації відносин між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, що певною мірою відповідає моделі влади, яка існувала упродовж 1996–2006 рр. Однак Конституційний Суд дав оцінку виключно способу, в який було ухвалено конституційні зміни в 2004 р., вказавши на процедурні порушення при її ухваленні. Зміна конституційної моделі через судові рішення, а не в результаті широкого суспільного обговорення і консенсусного рішення політичних еліт залишає, по суті, відкритими питання якості і нещодавньої парламентарно-президентської, і «нової старої» президентсько-парламентарної форм правління, і того, яким має бути оптимальний для сучасної політичної системи України конституційний «дизайн». Отже, необхідність подальшого реформування політичної системи країни та зміни Конституції України є очевидною.

Поетапна реалізація подальшого реформування системи влади має передбачати: розробку й ухвалення законів, передбачених чинною Конституцією та адміністративну реформу; адміністративно-територіальну реформу; власне конституційну реформу – зміну конституційного регулювання місцевого самоврядування та діяльності органів державної влади. Важливими чинниками успішності політичної реформи є стан партійної системи, рівень «демократії участі», якість конституційного правосуддя.

ПІСЛЯМОВА

Проведений аналіз проблеми формування та взаємодії вищих органів державної влади в Україні на зламі ХХ–ХХІ століть засвідчив організацію системи державної влади на основі базових принципів функціонування її гілок та конкретних органів, що їх представляють. Крізь призму принципу поділу влади, його реалізації та конституційного закріплення в Україні, як основоположного в переході до демократичного характеру владних взаємовідносин між державними органами, саму ідею поділу влади можна розглядати як з кута зору теоретичної інтерпретації, так і практичної реалізації. Відповідно, вона виступає стрижнем теорії поділу влади, яка виконує завдання розкриття її суті та поєднується з дійсністю, а отже, постає ідеальною конструкцією, що відіграє роль методологічної моделі. В іншому випадку ідея поділу влади є не просто ідеалом політико-правової системи, до якого слід прагнути, а отримує конкретне втілення як принцип демократичної організації державної влади.

В історично обумовленому процесі еволюції теорії поділу влади виокремлюється послідовна зміна таких основних етапів: 1) формування окремих поглядів на необхідність обмеження державної влади, які можна назвати елементами майбутнього вчення про поділ влади (IV ст. до н.е. – XVII ст.); 2) теоретичне оформлення класичної теорії поділу влади та її розвиток у правовій науці (XVII–XVIII ст.); 3) внесення коректив у класичну теорію поділу влади, в процесі її практичної реалізації та закріплення в перших конституціях (кін. XVIII ст. – поч. ХХ ст.); 4) переосмислення теорії поділу влади, пов'язане з утвердженням демократії, громадянського суспільства та правової держави в окремих країнах крізь призму її функціонування як конституційного принципу, який є основою взаємодії системи органів державної влади (з поч. ХХ ст. – до теперішнього часу). Звідси сутність принципу

поділу влади визначається в здійсненні різних за змістом владних функцій самостійними, незалежними гілками державної влади, обумовлених її природою, а метою такого поділу є збереження гарантій свободи та недопущення узурпації влади. При цьому поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову не суперечить її єдності, зумовленої в умовах демократії природою її суб'єкта – народу-суверена. Такий принцип має різні інституціональні втілення та передбачає не тільки відокремлення трьох груп державних органів (законодавчих, виконавчих і судових), а й складну систему їх взаємодії в процесі здійснення публічно-владних повноважень, що дозволяє кожній з них контролювати іншу, одночасно зберігаючи свою незалежність (система «стримувань і противаг»).

Порівняно з класичним розумінням поділу влади в сучасних підходах до зазначеного вище принципу існує ряд істотних змін:

1. Виникнення нових форм вияву у федеративних системах. Поділ влади «по горизонталі» доповнений поділом влади «по вертикалі», виникли нові центри влади, яких не було в традиційній схемі, зокрема, створені в багатьох країнах конституційні суди, відокремлені від верховних судів, незалежні виборчі адміністрації, омбудсмени, або захисники прав людини, що мають власні особливі повноваження, поширена в багатьох країнах влада прокурора, незалежного від виконавчої влади тощо.

2. Розвиток конституціоналізму виявив неспроможність радикального поділу влади між її гілками та зумовив пошуки взаємного контролю і співпраці в різних конституційних режимах.

3. Зростання ролі політичних партій в інституціональному ландшафті держави, чого не могли врахувати теоретики класичної теорії поділу влади. Партії стали не тільки очевидним, а й визначним суб'єктом правління в демократичних системах. Сьогодні вплив партій на поділ влади в президентських республіках менший, ніж у парламентських чи парламентсько-президентських. Він простежується і в інших формах державного правління.

4. Посилились сумніви відносно життєвості принципу поділу влади. Адже на сьогодні навіть в тих режимах, де зберігаються деякі форми традиційної влади (Іспанія, Великобританія), їх ознаки є символічними і виходять перш за все з поваги до минулого, тоді як в класичному розумінні поділ влади був інструмен-

том збереження різних центрів влади і покликаний гарантувати компетенцію законно обраних зборів проти повноважень монарха.

На тлі аналізу зарубіжного досвіду теоретичного осмислення та практики втілення різних моделей поділу влади в демократичних країнах чіткіше виявляються специфічні риси формування вітчизняного варіанту системи вищих органів державної влади, які в незалежній Україні були зумовлені головним чином наявністю функціональних елементів радянської системи влади. Процес інфільтрації партійних керівників у практично декоративні до цього Ради відбувався водночас з послабленням партійних структур, що сприяло збереженню привілейованого становища партгоспноменклатури. Процес демократичної трансформації призвів до того, що при формальному закріпленні поділу влади утворювались режими з переважанням органів виконавчої влади над законодавчою та судовою, що вдавались до авторитарних методів керівництва. Особливість полягала і в наділенні Президента широким обсягом повноважень і практично виведенням з системи поділу влади.

Організацію державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки з характерними ознаками змішаної (президентсько-парламентарної) форми правління, а також формування відповідної системи владних органів, що їх представляють, було закріплено в Конституції України 1996 року. Однак запроваджений Основним Законом механізм поділу функцій влади виявився внутрішньо неузгодженим на фоні порівняно сильних позицій Парламенту України, статус Президента України не було чітко визначено, що на практиці призвело до певної «гіпертрофованості» його функцій, позиції ж Кабінету Міністрів лишалися слабкими. Характерною рисою конституційно закріпленого принципу поділу влади став дуалізм системи виконавчої влади. Невизначеність статусу глави держави призвела до значних компетенційних переваг щодо уряду та влади в цілому. У подальшому внесеними змінами до Конституції України 2004 р. була запроваджена парламентарно-президентська форма державного правління, яка на практиці проявила себе скоріше як президентсько-прем'єрська, оскільки Президент і надалі був наділений широкими конституційними повноваженнями, що належать до компетенції урядів європейських держав зі змішаною фор-

мою правління. Як один зі шляхів виходу з цієї ситуації Рішення Конституційного Суду 2010 року про неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV все ж не поклало край конституційно-правовим проблемам налагодження взаємодії між вищими органами в системі державної влади України, адже було відновлено президентсько-парламентарну форму правління. Конституційні зміни 2010 року по суті реанімували модель влади, що існувала упродовж 1996–2006 рр. з певними змінами, що вже сьогодні породжують елементи суперпрезиденталізму.

Підсумовуючи, хотілося б зазначити, що в будь-якому випадку обмеження негативних тенденцій в напрямку зосередження важелів управління державою в межах тільки однієї владної інституції так чи інакше зумовлює необхідність подальшого реформування системи органів державної влади в Україні шляхом: проведення адміністративної реформи; реформування судової системи України; збільшення ролі і політичної ваги органів місцевого самоврядування; розробки й ухвалення законів, прямо передбачених чинною Конституцією (закон про тимчасові слідчі комісії, закон про імпичмент, про державні символи України, а також закони, обов'язковість яких передбачена ст. 92 Конституції); закріплення прав опозиції, що дозволить закріпити баланс між владою та опозицією і забезпечить подальшу демократизацію України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абашмадзе В. В. Ученые о разделении государственной власти и его критика [Текст] / В. В. Абашмадзе – Тбилиси: «Сабчота Сакартвело», 1972. – 51 с.
2. Азаркин Н. М. Учение Монтескье о разделении властей [Текст] / Н. М. Азаркин // Правоведение. – 1982. – № 1–С. 56–62.
3. Алексеєнко І. Г. Політико-інституційний статус уряду в формах правління сталих демократій [Електронний ресурс] / І. Г. Алексеєнко // Гілея: науковий вісник. Зб. наук. праць. – 2011. – Спецвипуск. – Режим доступу: http://192.168.2.2/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P13_doc.pdf. – Назва з екрана.
4. Алексеєнко І. Г. Реформування форми державного правління в сучасній Україні як відображення взаємодії політичних інститутів [Електронний ресурс] / І. Г. Алексеєнко // Гілея: науковий вісник. Зб. наук. праць. – 2011. – № 44. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_44/Gileya44/P13_doc.pdf. – Назва з екрана.
5. Амелин В. Н. Власть как общественное явление [Текст] / В. Н. Амелин // Социально-политические науки. – 1991. – №2. – С. 3–8.
6. Антология мировой политической мысли [Текст] : в 5 т. / руководитель проекта Г. Ю. Семигин ; Национальный общественно-научный фонд, Академия политической науки. – М. : Мысль, 1997. Т. 2 : Зарубежная политическая мысль. XX в. / ред. – сост. Г. К. Ашин, Е. Г. Морозова ; отв. ред. Т. А. Алексеева. – [Б. м.] : [б.и.], 1997. – 831 с.
7. Антология мировой правовой мысли [Текст] : в 5 т. / руководитель науч. проекта Г. Ю. Семигин ; Национальный общественно- научный фонд. – М. : Мысль, 1999. Т. 3 : Европа. Америка, XVII–XX вв. / отв.ред. О. А. Жидков. – [Б. м.] : [б.и.], 1999. – 830 с.

8. Аристотель. Афинская полития [Текст] / Аристотель. – М. : Мысль, 1997. – 458 с.
9. Бабенко К. А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз) [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бабенко Костянтин Анатолійович ; Національний ун-т «Острозька академія». – Острог, 2004. – 212 с.
10. Бабкіна О. В. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства [Текст] / О. В. Бабкіна // Віче. – 2007. – № 13. – С. 25–29.
11. Барак А. Судейское усмотрение [Текст] : пер. с англ. / Аарон Барак ; вступ. ст. М. В. Баглай. – М. : Норма, 1999. – 364 с.
12. Баренбойм П. Д. 3000 лет доктрины разделения властей [Текст]. – Баренбойм П. Д. Суд Сьютера / П. Д. Баренбойм. – М. : Белые альвы, 1996. – 175 с.
13. Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение [Текст] / А. М. Барнашов ; под. ред. А. И. Кима. – Томск : Изд. Томского ун-та, 1988. – 105 с.
14. Барнашов А. М. Единство власти и его воплощение в государственном строительстве в СССР [Текст] / А. М. Барнашов. – Томск : Изд-во Томского ун-та, 1979. – 141 с.
15. Барчук Г. І. Реформування політичної системи в Україні: актуальні питання [Текст] : науковий огляд / Г. І. Барчук [та ін.] ; Національна академія внутрішніх справ України. – К. : [б.в.], 2003. – 63 с.
16. Белкин А. А. Комментарии к решениям Конституционного суда Российской Федерации 1992–1993 [Текст] / А. А. Белкин. – СПб.: Издательство С.-Петербургского ун-та, 1994. – 168 с.
17. Бойко О. Д. Україна 1991–1995 рр.: Тіні минулого чи контури майбутнього? [Текст] : нариси з новітньої історії / О. Д. Бойко. – К. : Магістр- S, 1996. – 207 с.
18. Бульба О. Ю. Конституційно-правові аспекти реалізації принципу поділу влади в Україні: національна традиція та сучасність [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бульба Оксана Юріївна ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 214 с.
19. Бурлацкий Ф. М. Ленин. Государство. Политика [Текст] / Ф. М. Бурлацкий – М.: Наука, 1970. – 524 с.

20. Вебер М. Избранные произведения [Текст] / Макс Вебер. – М., 1990. – 804 с.

21. Веніславський Ф. В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Веніславський Федір Володимирович ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 240 с.

22. Виборче законодавство і політична реформа в контексті європейської інтеграції України [Текст] : матеріали конф., Київ, 12 вересня 2003 року. – К. : Нора-друк, 2003. – 59 с. – (Проект «Вибори та політичні процеси» Агентства США з Міжнародного розвитку Development Associates, Inc.).

23. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс [Текст] : учеб. пособие для студ. вузов / Н. В. Витрук. – М. : Закон и право : Издат. объединение «ЮНИТИ», 1998. – 383 с. – (Библиотека журнала «Закон и право»)

24. Віктор Янукович: Чинна Конституція України потребує подальшого вдосконалення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/18419.html>. – Назва з екрана.

25. Воронов І. Поділ влади у сучасній Україні з огляду на історичний досвід [Текст] / І. Воронов // Історико-політичні проблеми сучасного світу: Зб. наук. статей. – Чернівці, 2002. – Т. 9. – С. 169–178.

26. Ворошилов Н. Н. Критический обзор учения о разделении властей [Текст] / Н. Н. Ворошилов – Ярославль: Тип. Губ. зем. управы, 1871. – 462 с.

27. Гаврилишин Б. Я глибоко вірю у наше майбутнє [Текст] / Б. Я. Гаврилишин // Віче. – 1993. – № 12. – С. 56–58.

28. Галаган Л. Організаційні засади взаємодії парламенту і уряду в контексті політичної реформи в Україні [Текст] / Л. Галаган // Політичний менеджмент. – 2009. – № 6 (39). – С. 48–55.

29. Галаган Л. Політична реформа як новий етап трансформаційних перетворень в Україні [Текст] / Л. Галаган // Актуальні філософські та культурологічні проблеми сучасності, Збірник наукових праць / Зб. наук. праць, випуск 20 / Відп. ред.: М. М. Бровко, О. Г. Шутов. – К.: Видавничий центр КНЛУ, 2007. – С. 103–108.

30. Галаган Л. Специфіка становлення та розвитку системи державної влади в незалежній Україні [Текст] / Л. Галаган // Сучасна

українська політика. – К. : Вид-во «Центр соціальних комунікацій», 2011. – Вип. 24. – С. 168–178.

31. Галаган Л. Сучасні тенденції розвитку інституту президентства в Україні [Текст] / Л. Галаган // «Гілея: науковий вісник»: Збірник наукових праць. – К., 2011. – Випуск 51 (№ 9). – С. 456–461.

32. Гапоненко В. А. Демократичний принцип поділу влади у сучасному світі [Текст] / В. А. Гапоненко // Трибуна. – 2011. – № 1–2, 3–4. – С. 29–31.

33. Гарчева Л. П., Ярмыш А. Н. Конституционное право Украины [Текст] : учеб. пособие / Л. П. Гарчева, А. Н. Ярмыш. – Симф. : Доля, 2002. – 300 с.

34. Гегель Г.-В. Философия права [Текст] / Г. В. Гегель ; пер. с нем. Б. Г. Столпнер, М. И. Левина ; ред., сост. Д. Керимов, В. С. Нерсесянц ; вступ. ст. В. С. Нерсесянц ; АН СССР, Институт философии. – М. : Мысль, 1990. – 527 с. – (Серия «Философское наследие» ; т. 113).

35. Головатенко В. Основи конституційно-правового статусу Президента України [Текст] / В. Головатенко // Право України. – 1999. – № 5. – С. 30–33.

36. Головатенко В. Право вето Президента України: складова механізму стримувань і противаг чи дестабілізуючий чинник законодавства [Текст] / В. Головатенко // Українське право. – 2000. – № 1. – С. 105–109.

37. Головатий С. Конституційний Договір як складова новітнього конституційного процесу в Україні [Текст] / С. Головатий // Конституція незалежної України. В 3-х кн. – К.: Право, 1995. – Кн. 1. – 398 с.

38. Государство и политическая власть [Текст] / Байтин М. И. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972. – 239 с.

39. Грушевский М. Освобождение России и украинский вопрос. Статьи и заметки [Текст] / М. Грушевский. – СПб., 1907. – 294 с.

40. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть [Текст] / М. Грушевський. – К., 1991. – 240 с.

41. Дахова І. І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України [Електронний ресурс] / І. І. Дахова // Форум права. – 2011. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11 diikmu.pdf>. – Назва з екрана.

42. Демидов А. И. Власть в единстве и многообразии ее измерений [Текст] / А. И. Демидов // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 4–10.

43. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування [Текст] / Українська академія державного управління при Президентові України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України / В. Б. Авер'янов (ред.), В. Б. Авер'янов (підгот.), І. Б. Коліушко (ред.). – К., 1999. – 50 с.

44. Долежан В., Василюк С. Реформа державної влади: шляхи й варіанти реалізації [Текст] / В. Долежан, С. Василюк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 33–37.

45. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства [Текст] / Леон Дюги. – Репр. воспр. изд. 1908 г. – О. : Юридична література, 2005. – XXX, 959 с. – (Антология европейской юридической мысли).

46. Жук Н. А. Стимування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми) [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Жук Наталія Анатоліївна ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 221 с.

47. Журавський В. С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект) [Текст] / В. С. Журавський. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 112 с.

48. Звернення Президента України Л. Кучми з нагоди підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Текст] // Україна. Закони. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: На всенародне обговорення. – К.: Преса України. – 2003. – 80 с.

49. Зозуля О. І. Інститут президентства як об'єкт сучасної конституційної реформи в Україні [Електронний ресурс] / О. І. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 126–146. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10_zoirvu.pdf. – Назва з екрана.

50. Зозуля О. І. Правовий статус Президента України як глави держави і глави виконавчої влади [Текст] / О. І. Зозуля // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2008. – Вип. 11. – С. 139–146.

51. Исполнительная власть в Российской Федерации [Текст] : науч.-практ. пособие / А. Ф. Ноздрачев [и др.] ; отв.ред. А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М. : БЕК, 1996. – 269 с.

52. История политических и правовых учений [Текст] : учебник для юрид. вузов и фак. / В. Г. Графский [и др.] ; ред. В. С. Нерсесянц. – М. : Инфра*М-Кодекс, 1995. – 736 с. – (Учебник для вузов).

53. Історія української Конституції [Текст] / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко ; Українська правнича фундація. – К. : Право, 1997. – 464 с.

54. Кадук Н. І. Трансформація політичного режиму в Україні у контексті демократичного транзиту [Текст] : автореф. дис. .канд. політ. наук : 23.00.02 / Кадук Наталя Іванівна ; ДЗ «Південноукр. держ. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського». – О., 2011. – 18 с.

55. Кадук Н. І. Трансформація політичного режиму в Україні у контексті демократичного транзиту [Текст] : дис. . канд. політ. наук : 23.00.02 / Кадук Наталя Іванівна ; Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова. – О., 2010. – 196 с.

56. Кант И. Сочинения [Текст] / И. Кант. – в 6 т. – Т. 4 – Ч. 2 – М.: Мысль, 1965. – 487 с.

57. Кафарський В. Структура українського парламенту: проблеми і перспективи розвитку [Текст] / В. Кафарський // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики [Текст] : матеріали наук.-практ. конф. (м.Київ, 26 червня 2006 р) / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Академія правових наук, Інститут законодавства Верховної Ради України ; упоряд. О. І. Кресіна [та ін.] ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : [б.в.], 2006. – 334 с.

58. Кирило-Мефодіївське товариство: У 3-х т.т. – Т.1– К., 1990. – 544 с.

59. Козюбра М. Державна влада: межі здійснення та форма організації [Текст] / М. Козюбра // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 9–12.

60. Козярик В. Реформування інститутів політичної системи [Текст] / В. Козярик // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук: матеріали «круглого столу», Київ, 13 квітня 2001 р. / заг.

ред. В. І. Луговий, В. М. Князєв ; Українська академія держ. управління при Президентові України. – К. : УАДУ, 2001. – 264 с. – С. 129–142.

61. Колюх В. В. Інституціональні чинники політичної стабільності в демократичному суспільстві [Текст] : дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Колюх Валерій Вікторович ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2007. – 203 с.

62. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / общ. ред. и вступ. ст. Л. А. Окуньков ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Норма, 2001. Т. 2. – М. : [б.и.], 2001. – 838 с.

63. Конституции стран СНГ и Балтии [Текст] : учеб. пособие / Московская гос. юридическая академия ; сост. сб., авт. введ. и вступ.ст. к конституциям Г. Н. Андреева. – М. : Юристь, 1999. – 640 с. – (Res cottidiana).

64. Конституционное право [Текст] / [Уэйд Е., Филипс Д. и др.] ; Пер. с англ. С. Крылова. – М.: Изд-во иностр. литература, 1950. – 588 с.

65. Конституційна реформа в Україні: у пошуках політичного балансу [Текст] : [дослідження] / Шк. політ. аналітики при НаУКМА, Укр. незалеж. центр політ. дослідж. ; [за заг. ред. С. В. Балана, С. Г. Конончук]. – К. : Лікей, 2011. – 44 с.

66. Конституційна реформа: експертний аналіз [Текст] / З. П. Антонюк [та ін.] ; упоряд. Є. Ю. Захаров ; Харківська правозахисна група. – 2.вид., доп. – Х. : Фоліо, 2004. – 183 с.

67. Конституційні акти України. 1917–1920 [Текст] : невідомі конституції України / наук. ред. і упоряд. Ю. Д. Прилюк, В. Ф. Жмир. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.

68. Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики [Текст] : матеріали наук.-практ. конф. (м.Київ, 26 червня 2006 р.) / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Академія правових наук, Інститут законодавства Верховної Ради України ; упоряд. О. І. Кресіна [та ін.] ; ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : [б.в.], 2006. – 334 с.

69. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність [Текст] : зб. / упоряд. І. О. Кресіна ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко ;

НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – 2.вид. – К. : [б.в.], 2006. – 310 с.

70. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html/> – Назва з екрана.

71. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Текст] // Конституція незалежної України. – К., 1996. – 358 с. – С. 57–86.

72. Конституція України [Текст] / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : [б.в.], 1996. – 116 с. – (Бібліотека офіційних документів Управління Справами Верховної Ради України).

73. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: Із змінами станом на 1 січня 2006 р. – К. : Юридична думка, 2006. – 117 с.

74. Концепція нової Конституції України, схвалена ВР УРСР 19 червня 1991 року [Текст] // Конституція незалежної України. – К., 1996. – С. 63–67.

75. Кордун О. О. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні [Текст] / О. О. Кордун [та ін] ; ред. О. О. Кордун ; Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП). – К. : МАУП, 2000. – 248 с.

76. Коркунов Н. М. Русское государственное право [Текст] / Н. М. Коркунов ; ред., доп. З. Д. Авалов [и др.]. – 8.изд., перепечат. без перемен с 6-го, испр. – СПб. : [б.и.], 1914. Т. 1. Ведение и общая часть. – VI, 623 с.

77. Косюта М. Взаємозв'язки у діяльності прокуратури й Конституційного Суду України: проблеми й перспективи [Текст] / М. Косюта // Право України. – 2002. – № 6. – С. 102–107.

78. Кравців О. Р. Конституційна реформа і поділ влади: конфлікт чи взаємодія? [Текст] / О. Р. Кравців // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11(61). – С. 117–126.

79. Кравців О. Р. Критичний аналіз положень конституційної реформи в частині розподілу повноважень [Текст] / О. Р. Кравців // Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи. Матеріали Першої звітної наукової конференції. – Львів, 2007. – 300 с. – С. 110–112.

80. Кравців О. Р. Політико-правові ідеї поділу влади в Україні (XII–XIX ст.) [Текст] / О. Р. Кравців // Вісник ЛДУВС. – 2009. – № 3. – С. 54–59.

81. Кресіна І. О. Політико-правові проблеми політичної реформи в Україні [Текст] / І. О. Кресіна // Конституційні засади державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України та 15-ї річниці незалежності України. Зб. наук. статей / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 334 с. – С. 85–112.

82. Кресіна І., Перегуда Є. Політична реформа: проблеми і перспективи [Текст] / І. Кресіна, Є. Перегуда // Віче. – 2003. – №2 (131). – С. 22–27.

83. Крет О. Транспарентність влади: польський досвід [Електронний ресурс] / О. Крет // Сучасна українська політика. – 2011. – Вип. № 22. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/socgum/Sup/2011_22/Rozdil_3/07_Kret.pdf. – Назва з екрана.

84. Кудряченко А. И. Институт Президентства в Украине: правовой комментарий [Текст] / А. И. Кудряченко // Підтекст. – 1996. – № 14. – С. 5–9.

85. Ладиченко В. В. Поділ влади: теорія і практика [Текст] / В. В. Ладиченко. – К. : Україна, 1998. – 32 с.

86. Ладиченко В. В. Теоретико-правові засади поділу влади [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ладиченко Віктор Валерійович ; Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К., 1998. – 173 с.

87. Лемак В. Президент і Уряд у нетиповій моделі змішаної республіки в Україні: теоретичні і порівняльно-правові аспекти [Текст] / В. Лемак // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 2. – С. 33–39.

88. Ленин В. И. Избранные произведения. – В 3-х тт. – Т.2. – М., 1976. – 526 с.

89. Литвинов В. Д. Проблема государства в трудах Ст. Ориховского [Текст] / В. Д. Литвинов // Отечественная общественная мысль эпохи средневековья. – К., 1988. – С. 237–245.

90. Локк Дж. Избранные философские произведения [Текст] / Дж. Локк. – в 2-х тт. – Т.2 – М., 1960. – 598 с.

91. Макгрегор Дж. Інститут Президентства в Східній та Центральній Європі [Текст] / Дж. Макгрегор // Спостерігач. – 1994. – № 7. – С. 46–50.

92. Мала енциклопедія етнодержавознавства [Текст] / відп. ред., кер. авт. кол., упоряд. Ю. І. Римаренко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Генеза ; К. : Довіра, 1996. – 942 с.

93. Малкіна Г. М. Політична відповідальність у демократичному суспільстві (інституціональний аспект) [Текст] : монографія / Г. М. Малкіна ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : Київський університет, 2010. – 324 с.

94. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – Т.5 – М. : Государственное издательство политической литературы, 1956–595 с.

95. Мартинюк Р. С. Органи виконавчої влади у системі поділу влади України [Текст] / Р. С. Мартинюк // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2005. – Випуск 28. – С. 56–62.

96. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз [Текст] / Р. С. Мартинюк ; Національний ун-т «Острозька академія». – Острог : Видавництво Національного ун-ту «Острозька академія», 2007. – 352 с.

97. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу функцій влади у сучасній Україні: політико-правовий аналіз [Текст] : дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Мартинюк Роман Станіславович ; Національний ун-т «Острозька академія». – Острог, 2005. – 231 с.

98. Мартыянова Г. В. Принцип разделения властей и его реализация в субъекте Российской Федерации (на материалах Брянской области) [Текст] : дис... канд. юрид. Наук: 12.00.02 / Мартыянова Галина Васильевна ; Академия управления МВД России. – М., 2006. – 178 с.

99. Медведчук В. В. Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування [Текст] / В. В. Медведчук. – К. : Україна, 1996. – 148 с.

100. Медведчук В. В. Україна: Актуальні питання розвитку суспільства, держави і права [Текст] / В. В. Медведчук. – К. : Інтерпрес ЛТД, 1999. – 236 с.

101. Медушевский А. Н. Идея разделения властей [Текст] / А. Н. Медушевский // Вестник Российской Академии Наук. – Т. 64. – 1994. – № 1 – С. 21–31.

102. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мельник Олена Володимирівна ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 175 с.

103. Мельниченко В. І. Політична відповідальність влади в демократичній державі: необхідність, сутність, механізм забезпечення / В. І. Мельниченко // Український соціум. – 2003. – № 1 (2). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=50&c=1080>. – Назва з екрана.

104. Мельниченко В. Політична відповідальність в державному управлінні: значення, сутність, особливості, забезпечення [Текст] / В. Мельниченко // Вісник Академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 1. – С. 349–358.

105. Мере Жерар. Принцип суверенітету [Текст] : історія та основи новітньої влади / Ж. Мере ; пер. з фр. Л. Кононович. – Л. : Кальварія, 2003. – 216 с. – (Есеї – ХХ).

106. Михальченко В. І. Політична відповідальність влади в демократичній державі: необхідність, сутність, механізм забезпечення [Текст] / В. І. Михальченко // Український соціум. – 2003. – № 1 (2). – С. 96–104.

107. Михальченко М. І. Соціально-політична трансформація України: реальність, міфологеми, проблеми вибору [Текст] / М. І. Михальченко [та ін]. – К. : Логос, 1997. – 178 с.

108. Михеєнко Р. Дуалізм виконавчої влади і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України [Текст] / Р. Михеєнко // Право України. – 2000. – №8. – С. 24–28.

109. Монтескьє Ш.-Л. Избранные произведения [Текст] / Ш.-Л. Монтескьє ; общ. ред., вступ. ст. М. П. Баскин ; АН СССР, Институт философии. – М. : Госполитиздат, 1955. – 800 с.

110. Нгуен Ван Зунг Формальное и фактическое разделение ветвей власти как понятие [Текст] / Нгуен Ван Зунг // Людина й політика. – 2000. – № 1. – С. 50–54.

111. Нерсисянц В. С. Политические учения Давней Греции [Текст] / В. С. Нерсисянц. – М: Наука, 1979. – 350 с.

112. Оріховський С. Напучення польському королеві Сигизмунду Августу [Текст] / С. Оріховський // Тисяча років української суспільно-політичної думки: у 9 т. / упор., передм., приміт. В. Шевчука. – К.: Дніпро, 2001. – Т. 2. – Кн. 1–XVI ст. – 560 с. – С. 118–153.
113. Основы публичного права [Текст] / под ред. : Пашуканис Е. (Предисл.), Челяпов Н. – М.: Изд-во Ком. Акад., 19-29. – 759 с.
114. Панарин А. С. Политология [Текст]: учебник / А. С. Панарин; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М.: Проспект, 1997. – 408 с.
115. Пейн Т. Избранные сочинения [Текст] / Т. Пейн. – М., 1959. – 479 с.
116. Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика. 1710 рік [Текст] / пер. з латин. та прим. М. Трофимук; мал. О. Штанко; передм. та заг. наук. ред. О. Прицак. – К.: Веселка, 1994. – 76 с.
117. Підсумки політичного процесу 2004–2006 р.р.: Уряд Віктора Януковича. Серпень 2006 р. [Текст] / В. Бала [та ін.]; Агентство моделювання ситуацій. – К.: [б.в.], 2006. – 56 с.
118. Плахотнюк Н. Політизація Кабінету Міністрів України: можливі шляхи і проблеми [Текст] / Н. Плахотнюк // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук [Текст]: матеріали «круглого столу», Київ, 13 квітня 2001 р. / заг. ред. В. І. Луговий, В. М. Князев; Українська академія держ. управління при Президентові України. – К.: УАДУ, 2001. – 264 с.
119. Политическая ситуация в Украине конца 2006 г. Прогноз на 2007 г. [Текст] / В. Бала [и др.]; Агентство моделирования ситуаций (АМС). – К.: [б.в.], 2006. – 58 с.
120. Политология [Текст]: курс лекций: Учебник для вузов / М. Г. Анохин [и др.]; ред. М. Н. Марченко; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – 3.изд., перераб. и доп. – М.: Зерцало, 1999. – 608 с.
121. Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства [Текст]: матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 18 квітня 2003 р. / ред. кол. Г. І. Мостовий [та ін.]; Українська академія держ. управління при Президентові України. Харківський

регіональний ін-т, Науково-методичне об'єднання зі спеціальності «Державне управління». – Х. : Видавництво ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 152 с.

122. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку [Текст] / І. Ф. Курас [та ін.]. – К. : Парламентське вид-во, 1998. – 350 с.

123. Політологічний енциклопедичний словник [Текст] / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; упоряд. В. П. Горбатенко ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Українська асоціація політологів. – 2. вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 735 с.

124. Політологія [Текст] : підручник / В. Г. Антоненко [та ін.] ; ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. – 3-тє вид., перероб., доп. – К. : Академія, 2008. – 567 с. – (Серія «Альма-матер»).

125. Полохало В. Політична арена України [Текст] / В. Полохало // Філософська і соціологічна думка. – 1992. – №4. – С. 24–28.

126. Полохало В. Політологія посткомуністичних суспільств в Україні та Росії [Текст] / В. Полохало // Політична думка. – 1998. – №2. – С. 35–41.

127. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги [Текст] / К. Поппер. – К. : «Основи», 1994. – 487 с.

Т. 2 : Спалах пророцтва: Гегель, Маркс та його послідовники / пер. з англ. О. Буценко. – 1994. – 494 с.

128. Потульницький В. А. Теорія української політології [Текст]: курс лекцій / В. А. Потульницький. – К.: Либідь, 1993. – 191 с.

129. Про внесення змін до Конституції України [Текст]: проект закону України (реєстраційний №3207–1) від 8 грудня 2004 року // Голос України. – 2005. – 13 січня. – С. 16.

130. Про внесення змін до Конституції України [Текст] : проект закону України С. Гавриша, Р. Богатирьової, К. Ващук, М. Гапочки, О. Задорожнього : відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України // Голос України. – 2003. – № 239 (3239). – С. 17.

131. Про внесення змін до Конституції України [Текст] : закон України // Голос України. – 8 груд. – № 233 (Спецвипуск). – С. 16.

132. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : проект закону України від 31.03.2009 р., реєстр. № 4290 (поданий Президентом України В. А. Ющенко). – Режим

доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf351-1=34882&pf35401=138340. – Назва з екрана.

133. Про внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) України [Текст]: закон України від 14 лютого 1992 р., № 2113–XI // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – С. 3

134. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР [Текст] : закон Української РСР (№ 1293-XII) від 5.07.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – С. 7–8.

135. Про зміни і доповнення Конституції Української РСР [Текст]: закон УРСР від 24.10.90 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – С. 5.

136. Про Концепцію нової Конституції України [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради Української РСР – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/post/1213.html>. – Назва з екрана.

137. Про представника Президента України [Текст] : закон України (№ 2167-XII) від 5.03.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – С. 8.

138. Про статус народного депутата України [Текст] : закон України від 17.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №42. – С. 12.

139. Пробелы в конституции и возможности ее совершенствования [Текст] / Под ред. Н. И. Матузова. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1998. – 187 с.

140. Проблеми конституційного транзиту в Україні [Текст] / С. О. Янішевський, О. А. Фісун [та ін.] ; за ред. В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К. : НІСД, 2011. – 52 с.

141. Прозорова Н. Робесп'єр проти Монтеск'є або знову про розподіл влад [Текст] / Н. Прозорова // Віче. – 1994. – № 8. – С.3–14.

142. Пушкарева Г. В. Власть как социальный институт [Текст] / Г. В. Пушкарева // Социально-политический журнал. – 1995. – № 2. – С. 82–90.

143. Пфиффнер Дж. Разделенное управление: проблема власти [Текст] / Джеймс Пфиффнер // Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом [Текст] :

пер. с англ. / ред. Д. Тарбер. – М. : Прогресс-Универс, 1994. – 416 с. – С. 124–145.

144. Речицкий В. Политическая активность. Конституционные аспекты [Текст] / В. Речицкий ; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого. – К. : Сфера, 1999. – 496 с.

145. Ришелюк А. Перспективи судової влади в Україні [Текст] / А. Ришелюк // Українське право. – 1995. – № 1–2. – С. 23–27.

146. Різниченко В. Пилип Орлик (гетьман-емігрант). Його життя й діяльність [Текст] / В. Різниченко. – К.: Друкарня Київського Союзу кооперативних установ «Союзбанк», 1918. – 48 с. (Препринт. 1991).

147. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) з 30 X 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=122407>. – Назва з екрана.

148. Рудич Ф. Трансформація політичних структур у країнах СНД та Балтії [Текст] / Ф. Рудич // Нова політика. – 1996. – № 6. – С. 12–19.

149. Руссо Ж.-Ж. Трактати [Текст] : пер.с фр. / Ж.-Ж. Руссо. – М. : Наука, 1969. – 703 с.

150. Салтовський О. І. Концепції української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку ХХ сторіччя) [Текст] / О. І. Салтовський ; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : Видавець Парапан, 2002. – 396 с.

151. Себайн Дж. Історія політичної думки [Текст] : пер. з англ. / Д. Г. Себайн, Т. Л. Торсон. – К. : Основи, 1997. – 838 с.

152. Сіган Бернард Г. Створення конституції для народу чи республіки, які здобули свободу [Текст] / Бернард Г. Сіган ; [пер. з англ. Петра Малахова та Сергія Драчука]. – К. : Ін-т демократії ім. Пилипа Орлика, 1993. – 126 с.

153. Скакун О. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник для вузов / О. Ф. Скакун ; Университет внутренних дел. – Х. : Фирма «Консум», 2000. – 704 с.

154. Скуратов Ю. Конституционная система государственных органов Российской Федерации [Текст] / Ю. Скуратов // Государственное право Российской Федерации: учебник для студ. вузов, обуч. по напр. и спец. «Юриспруденция» / Е. И. Козлова [и др.] ; ред. О. Е. Кутафин. – М. : Юрид. лит., 1996. – 584 с. – С. 264–285.
155. Сміт Д. Роль законодавчої влади в ліберально-демократичних суспільствах [Текст] / Д. Сміт ; пер. з англ. Р. Ткачук. – Х. : Центр освітніх ініціатив, 2001. – 104 с. – (Демократична освіта).
156. Сокуренок В. Г. Демократические учения о государстве и праве на Украине во второй половине XIX в. [Текст] / В. Г. Сокуренок. – Львов: Изд-во Львовского ун-та, 1966. – 264 с.
157. Станских С. Н. Особенности конституционного принципа разделения властей / С. Н. Станских // Конституционный вестник. – 2008. – № 1(19). – С. 159–170.
158. Старцев Я. Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» [Текст] / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – 256 с.
- Т. 2 : Лютий 1917 р.–1996 р. – К. : [б.в.], 1997. – 799 с.
159. Тарасова О. Е. Принцип разделения властей и гражданское общество: диалектика взаимосвязи (Социально-философский аспект) [Текст] / Тарасова Ольга Евгеньевна : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11 ; Красноярск, 2004. – 143 с.
160. Таций В., Тодыка Ю. Соотношение политической и государственной власти в аспекте конституционного регулирования [Текст] / В. Таций, Ю. Тодыка // Четверті Харківські політологічні читання «Політична влада – еліти – лідерство» : Матеріали доповідей та виступів, лютий 1996 р. – Х., 1996. – 268 с. – С. 4–12.
161. Теплюк М. О. Принцип поділу державної влади і проблеми забезпечення єдності влади [Текст] / М. О. Теплюк // Віче. – 2007. – № 12. – С. 23–35.
162. Тихомиров Ю. А. Власть в обществе: единство и разделение [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1990. – № 2. – С. 35–43.
163. Тканова І. До питання про політичну реформу [Текст] / І. Тканова // Політологічний вісник. – К. : Київ. – 2004. – № 16. – С. 60–67.

164. Тодика Ю. Функції Конституції України та їх загальна характеристика [Текст] / Ю. Тодика // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 1. – С. 20–28.

165. Тодика Ю. Н., Яворский В. Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус [Текст] / Ю. Н. Тодика, В. Д. Яворский ; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого, Академия правовых наук Украины. – Х. : «Факт», 1999. – 256 с.

166. Томенко М. Самоозначення України: від історії до політики [Текст] / М. Томенко. – К. : Заповіт, 1998. – 271 с.

167. Топорнин Б. Н. Разделение властей и государственная организация [Текст] / Б. Н. Топорнин // Разделение властей и парламентаризм / Е. К. Глушко, И. М. Степанов, Ю. Л. Шульженко ; Институт государства и права (Российская академия наук). – М. : Ин-т государства и права РАН, 1992. – 126 с. – С. 3–8.

168. Україна на шляху до Європи [Текст] / упоряд. В. І. Шкляр, А. В. Юричко ; голов. ред. кол. А. В. Юричко. – К. : Етнос, 2006. – 496 с.

169. Україна на шляху до Європи [Текст] : проміжні результати Помаранчевої революції / Віденський ун-т. Дослідницький фокус «Європейська Інтеграція та Південно-Східна й Східна Європа» ; ред. Ю. Бестерс-Дільгер. – К. : ВД «Києво-Могилянська академія», 2009. – 383 с.

170. Урядовий кур'єр [Текст]. – 1994. – 25 грудня. – С. 3.

171. Фесенко В. Ющенко хоче використати обговорення своєї Конституції, як банальну передвиборчу технологію [Електронний ресурс] / В. Фесенко. – Режим доступу: <http://zik.com.ua/ua/news/2009/08/25/193596>. – Назва з екрана.

172. Фетисов А. С. Политическая власть: проблемы легитимности [Текст] / А. С. Фетисов // Социально-политический журнал. – 1995. – №3. – С. 101–112.

173. Франклин Б. Изписьмак Ф. Мейзирусу [Текст] / Б. Франклин // Иностранная литература. – 1956. – №1. – С. 45–51.

174. Фрицький О. Ф. Конституційне право України [Текст] : підручник / О. Ф. Фрицький. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 509 с.

175. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ [Текст] / К. Хессе. – М. : Юрид. Литература, 1981. – 368 с.

176. Хрестоматія з історії держави і права України [Текст] : у 2 т.: Навч. посібник для студ. юрид. вищ. навч. закладів і фак. / ред. В. Д. Гончаренко. – К. : Ін Юре, 1997. – 756 с.
177. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні [Текст] : політико-правові детермінанти / В. В. Цветков [и др.] ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 495 с.
178. Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей [Текст] / М. В. Цвік // Вісник Академії правових наук. – 1993. – № 1 – С. 56–64.
179. Цибенко А. Політична партія в парламенті України: принципи організаційного функціонування [Текст] / А. Цибенко. – К.: Київське братство, 1997. – 39 с.
180. Чемерис В. Л. Президент [Текст] / В. Л. Чемерис. – К. : Свенас, 1994. – 286 с.
181. Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира. Конституционно-правовое регулирование и практика [Текст] / А. И. Черкасов. – М. : Экзамен, 2006. – 222 с.
182. Чиналиев У. К. Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане [Текст] / У. К. Чиналиев ; НАН Украины, Институт политических и этнонациональных исследований. – К. : Довіра, 1998. – 73 с.
183. Чиркин В. Е. Государствоведение [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1999. – 400 с. – (Institutiones).
184. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Зерцало, 1998. – 234 с.
185. Чиркин В. Е. Основы государственной власти [Текст] : учеб. пособие / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1996. – 112 с.
186. Чиркин В. Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты [Текст] / В. Е. Чиркин // Советское государство и право. – 1990. – № 8. – С. 3–11.
187. Шабо Ж.-Л. Государственная Власть: Конституционные пределы и порядок осуществления [Текст] / Ж.-Л. Шабо // Полис. – 1993. – № 3. – С. 153–165.
188. Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) [Текст] : навч. посібник / В. М. Шаповал ; Українська академія держ. управління при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – 60 с.

189. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада [Текст] / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.
190. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм [Текст] : монографія / В. М. Шаповал ; Юридична фірма «Салком». Науково-аналітичний центр. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
191. Шаповал В. Офіційне тлумачення як функція Конституційного Суду України (проблеми теорії) [Текст] / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 3. – С. 52–57.
192. Шаповал В. Поділ влади: міфи й реальність [Текст] / В. Шаповал // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 86–87. – С. 5–6.
193. Шахов В. Поділ влади чи розподіл владних повноважень [Текст] / В. Шахов // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук: матеріали «круглого столу», Київ, 13 квітня 2001 р. / заг. ред. В. І. Луговий, В. М. Князев ; Українська академія держ. управління при Президентові України. – К. : УАДУ, 2001. – 264 с. – С.56–72.
194. Шевцов В. Государственный суверенитет и политическая организация советского общества [Текст] / В. Шевцов. – М. : Знание, 1971. – 64 с.
195. Шемшученко Ю. С. Роль і значення Конституції України у державотворенні та правотворенні: проблеми теорії і практики [Текст] / Ю. С. Шемшученко // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України. Зб. наук. статей / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 334 с. – С. 102–118.
196. Шишкін В. І. Забезпечення прав людини в судочинстві США. (Організаційні і процесуальні засади) [Текст] / В. І. Шишкін ; Інститут міжнародних відносин Київського національного ун-ту ім. Тараса Шевченка. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
197. Шляхтун П. П. Парламентаризм: Словник-довідник [Текст] / П. П. Шляхтун. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – 151 с.
198. Шляхтун П. Порядок формування парламенту як ключова ланка в удосконаленні політичної системи України [Текст] / П. Шляхтун // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук: матеріали «круглого столу», Київ, 13 квітня 2001 р. / заг. ред.

В. І. Луговий, В. М. Князев ; Українська академія держ. управління при Президентіві України. – К. : УАДУ, 2001. – С. 89–103.

199. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд [Текст] : учеб. пособие для вузов / Б. С. Эбзеев. – М. : акон и право : ЮНИТИ, 1996. – 349 с.

200. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств [Текст] / Л. М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 1995. – 176 с.

201. Эсмен А. Основные начала государственного права [Текст] / А. Эсмен. – М., 1898–423 с.

202. Юхновський І. Перше десятиріччя незалежності України: успіх й невдачі у будівництві держави [Текст] / І. Юхновський // Парламентська реформа: теорія та практика. Збірник наукових праць. – 2001. – Випуск 6.– С. 25–35.

203. Якушик В. М. Проблемы теории революционно-демократического государства [Текст] / В. М. Якушик. – К., 1991. – 456 с.

204. Яневський Д., Малеев К. Ситуація у грудні [Текст] / Д. Яневський, К. Малеев // Філософська і соціологічна думка. – 1994. – № 11–12. – С. 17–22.

205. Carothers T. The End of Transition Paradigme [Text] / T. Carothers // Journal of Democracy. – 2002. – №13(1). – P. 10–14.

206. Grodzins M. The American System. A New View of Government in the United States [Text] / M. Grodzins. – New Brunswick: Transaction Books, 1984. – 404 p.

207. Linden Carl A. The Soviet Party-State: The Politics of Idiocratic Despotism [Text] / A. Carl Linden. – N.Y., 1983–387 p.

208. Orzechowsky S. Politiya Krolewstwa Polskiego na kształt Aristotelewych Politik [Tekst] / S. Orzechowsky. – Poznaniu, 1859. – 106 s.

209. Parsons T. Politics and Structure: One the Concept of Political Power [Text] / T. Parsons. – N.Y., 1969–576 p.

210. Vile M. Constitutionalism and the Separation of Powers [Text] / M. Vile. – Oxford, 1986. – 733 p.

211. Warsaw S. A. Powersharing. White House-Cabinet Relations in the Modern Presidency [Text] / S. A. Warsaw. – N.Y.: State U. of New York Press, 1996. – 380 p.

Наукове видання

ГАЛАГАН Людмила

**ВИЩІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ
(1991–2012 рр.):
ФОРМУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЯ**

Монографія

Редактори: Ю. Шульга

Комп'ютерна верстка: В. Струнгар

Підп. до друку 14.06.2013.
Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 9,31.
Наклад 300 пр. Зам. № 12.

Видавець і виготовлювач
Національна бібліотека України
імені В. І. Вернадського
03039, Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 1390 від 11.06.2003 р.