

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КРАВЦІВ ОЛЕГ РОМАНОВИЧ

УДК 340.12+34(477)(091)]:342.5/6-048.56(477)“18/20”(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ІДЕЯ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКІЙ
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ
XIX – поч. XXI ст.**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

Галузь знань 081 Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О. Р. Кравців**

Науковий керівник **Гураль Павло Федорович,**
доктор юридичних наук, професор

ЛЬВІВ – 2017

АНОТАЦІЯ

Кравців О.Р. Ідея поділу влади в українській політико-правовій думці XIX – поч. XXI ст. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» (081 – Право). – Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, 2017.

Зміст анотації. Дисертація присвячена аналізу становлення, розвитку та реалізації ідеї поділу влади в Україні з XIX ст. до сьогодення, з'ясуванню особливостей і характерних рис цієї концепції на шляху перетворення її на конституційний принцип. У результаті виконання роботи отримано певні науково-теоретичні результати, які мають значення як для науки так і для організації діяльності органів державної влади, а також для вдосконалення положень чинного законодавства.

У Розділ 1 «Джерельна база та історіографія дослідження» висвітлено праці вчених, які досліджували генезу ідеї поділу влади на українських землях на різних історичних етапах, особливо в період від XIX до початку XXI ст., а також джерелам, що регламентували принцип поділу влади.

Обґрунтовано, що державно-конституційні традиції українського народу мають складну багатовікову історію. Зроблено висновок, що в період Київської Русі та Галицько-Волинської держави, а також у часи входження українських земель до Великого князівства Литовського і Речі Посполитої, в період Козацької доби, яскравою сторінкою якого є Конституція Пилипа Орлика 1710 року, були закладені передумови подальшого розвитку ідеї поділу влади та політико-правових інститутів в Україні. Звернуто увагу на важливу роль в розвитку української громадсько-політичної думки творчості Кирило-Мефодіївського товариства (1846–1847). Зазначено, що в основних документах кирило-мефодіївців відзначається необхідність розподілу функцій в державному апараті, як засіб обмеження влади монарха, зміни наявного

політичного ладу. Вказано, що наступний етап розвитку вітчизняної політико-правової думки щодо поділу влади нерозривно пов'язаний з видатним іменем Михайла Драгоманова. Зазначено, що серед творів М. Драгоманова визначальне місце посідає його конституційний проект, що побачив світ у Женеві 1884 року під назвою «Проект основ статуту українського товариства «Вольный Союз – Вільна спілка». У цьому документі простежується, серед іншого, і вимога поділу влади, як засіб забезпечення особистих прав і свобод. Зазначено, що послідовником М. Драгоманова з розробки передових ідей державного устрою України був М. Міхновський, який у написаному ним Основному законі «Самостійна Україна» пропонував модель президентської республіки. Наголошено, що важливою сторінкою в історії нашої держави щодо розвитку ідеї поділу влади був період УНР-ЗУНР (1918–1923), який позначений низкою конституційних проектів, що відображали, серед іншого, і розподіл повноважень між вищими владними структурами.

Зазначено, що вчені загалом сходяться у висновках, що розвиток принципу поділу влади в Україні після здобуття нею незалежності нерозривно пов'язаний з вітчизняним конституційним процесом, який за своєю тривалістю, надзвичайною складністю та драматичністю, по суті, не має аналогів у сучасній практиці світового конституціоналізму. Підкреслено відображення практично в усіх проектах Конституції України принципу поділу влади.

Розділ 2 «Еволюція концепції поділу влади у вітчизняній політико-правовій думці XIX–XX ст. (до 1991 р.)» складається з двох підрозділів і присвячений дослідженню розвитку ідеї поділу влади у працях членів Кирило-Мефодіївського товариства, у творчості М. Драгоманова та програмних документах політичних партій кінця XIX – початку XX ст.

У підрозділі 2.1 «Розвиток політико-правових ідей поділу влади в українській політико-правовій думці XIX ст.» зацентровано увагу на тому, що XIX ст. ознаменувалося піднесенням національної свідомості українців, зростанням їх активності у вітчизняній політико-правовій думці з чітко вираженими прагненнями до політичної боротьби за відновлення української

державності. Зазначено, що в основних документах кирило-мефодіївців, поряд з іншим, йдеться про необхідність розподілу функцій в державному апараті, однак не з точки зору принципу поділу влади, а як засіб обмеження влади монарха, зміни наявного політичного ладу. Так, у рукописі М. Костомарова «Книги буття українського народу» (1846), прославляється суспільна організація слов'янства, основана на свободі і рівності, та наголошується на необхідності дотримання владою закону і забезпечення потреб людей. Також наголошено на важливому значенні серед документів Кирило-Мефодіївського товариства кількох варіантів або начерків конституції одного з членів братства Г. Андрузького. Особливе місце серед конституційних проектів мислителя посідає третій і останній варіант «Начерки Конституції республіки», написаний приблизно 1850 року, у якому відкидалась монархічна форма державного правління і висунута ідея слов'янської федерації. Наступний етап розвитку української політико-правової думки нерозривно пов'язаний з іменем видатного українського історика та громадського діяча Михайла Драгоманова (1841–1895), творчість якого стосується і проблеми поділу влади. Наголошено, що у кінці XIX ст. програмні документи новоутворених політичних партій набули змісту так званих «партійних конституцій», сутність яких полягала у викладі партійно-програмного бачення основ майбутнього державного устрою України, її політичної системи, форм і методів правління тощо.

У підрозділі 2.2 «Еволюція ідеї поділу влади в Україні з початку XX ст. до здобуття нею незалежності (1991 р.)» досліджено особливості регламентації взаємовідносин владних структур в часи української революції 1917–1921 рр., коли будівництво національної держави перейшло в реальну площину. Наголошується, що Універсали Центральної Ради поширювали національну ідею, формували суспільно-політичну думку, визначали риси нової української держави. Виокремлено Конституцію УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР одним з основних принципів якої був поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Щодо регламентації розподілу владних повноважень за часів Гетьманату, зазначено, що у прийнятому

П. Скоропадським 29 квітня 1918 року Законі про тимчасовий державний устрій України було встановлено, що до обрання парламенту (Сойму) влада належить тільки Гетьману. Останній, зокрема, отримав право затверджувати закони, призначати главу уряду (отамана Ради Міністрів) і затверджувати та звільняти уряд в цілому. Тобто, по суті, законодавча та виконавча влада належали Гетьману. Далі вказано, що доба Директорії, яка настає після падіння Гетьманату, характеризується врахуванням попередніх помилок Української Центральної Ради. Як характерну рису цього періоду відзначено те, що, на відміну від «першої УНР» 1917–1918 рр., Конституція якої не передбачала інституту глави держави, «друга УНР» 1919 року фактично витворила цей пост в особі Симона Петлюри, Голови Директорії та Головного Отамана. На особливу увагу заслуговує державний устрій Західно-Української Народної Республіки, де 13 листопада 1918 року Українська Національна Рада у Львові ухвалила Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії. Також відзначено проект Конституції Західно-Української Народної Республіки 1920 року академіка Станіслава Дністрянського, як один з найяскравіших взірців українських конституційно-правових доктрин періоду УНР-ЗУНР, у якому було передбачено і принцип поділу влади.

Розділ 3 «Еволюція ідеї поділу влади в Україні з 1991 року до прийняття Конституції України 1996 року» складається з двох підрозділів, у яких проаналізовано становлення та розвиток системи поділу влади в Україні після здобуття незалежності, в період з 1991-го по 1996 рік, а також конституційну модель поділу влади за Конституцією України 1996 року.

У підрозділі 3.1 «Становлення та розвиток системи поділу влади в Україні після здобуття незалежності (1991–1996 рр.)» зазначено, що еволюція ідеї поділу влади в Україні після здобуття нею незалежності нерозривно пов'язана з процесом створення нової Конституції держави. Наголошено, що важливе значення для прискорення конституційного процесу та визначення принципу розподілу влади мав Конституційний Договір між Верховною Радою

України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року. Особливо акцентовано увагу на положеннях Договору, згідно з якими: державна влада в Україні будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 3).

Підрозділ 3.2 «Конституційна модель поділу влади за Конституцією України 1996 року» присвячений характеристиці механізму взаємовідносин між гілками влади, передбаченому в Основному Законі держави у його первинній редакції. Відзначено, що Конституція України 1996 року внесла низку суттєвих змін до організації влади, обсягу повноважень та взаємодії державних органів. Так, за Конституцією, в її первинній редакції, Президент до системи виконавчої влади не входив. Крім того, він був позбавлений офіційного статусу глави виконавчої влади, який йому надавався за попередньою Конституцією та Конституційним Договором 1995 року. Відтак підсумовано, що сутність президентсько-парламентської форми правління, запровадженої Конституцією 1996 року, полягала в такому: у державному механізмі України, побудованому на засадах поділу влади, Президент мав виступати лише одним з вищих органів державної влади, поряд з Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, Конституційним Судом, Верховним Судом.

Розділ 4 «Проблеми реалізації ідеї поділу влади в Україні в контексті політико-правової реформи (1996–2014 рр.)» складається з двох підрозділів, у яких досліджено особливості функціонування вищих органів державної влади в період між прийняттям Конституції України та внесенням до неї змін (1996–2004) та систему поділу влади в Україні з січня 2006 року по лютий 2014-го.

У підрозділі 4.1 «Проблеми взаємодії вищих органів державної влади в період між прийняттям Конституції України та внесенням до неї змін (1996–2004 рр.)» розкрито пошуки шляхів реформування державно-правових інститутів країни, реалізації положень Конституції України, які розпочалися відразу ж після прийняття Основного Закону держави і тривають донині.

Зроблено висновок, що змодельований в чинному Основному Законі поділ влади був розбалансованим: у системі стримувань і противаг на фоні порівняно сильних позицій парламенту, а особливо Президента, слабкими були позиції Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра зокрема. Внутрішня суперечливість форми правління та невизначеність статусу Президента України в державному механізмі вкрай негативно позначалися на функціонуванні всієї системи державної влади України.

У підрозділі 4.2 «Система поділу влади в Україні з січня 2006 р. по лютий 2014 р.» звернуто увагу на рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, яким було визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року призвело до надмірної концентрації державної влади в Україні Президентом та його найближчим оточенням, що стало однією з головних причин революційних подій листопада 2013-го – лютого 2014 року (так званий «Євромайдан», або «Революція гідності»). Вказано, що до юридичних засобів конституційної трансформації цього періоду слід зарахувати насамперед Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року та Постанову Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII». Підсумовано, що Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII відновив положення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, які стосувалися перерозподілу повноважень між парламентом, Президентом та урядом, що спричинило зміну форми державного правління

Ключові слова: державна влада, ідея поділу влади, законодавча, виконавча та судова гілки влади, конституція, механізм «стримувань і противаг», форма державного правління, розмежування повноважень.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кравців О. Р. Формування інституту розподілу влади в Україні у ході конституційного процесу (1990–1996 рр.). *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2004. № 3 (28). С. 37–44.

2. Кравців О. Р. Концепція поділу влади та її обмеження в працях Станіслава Оріховського (1513–1566 рр.). *Наше право*. 2005. № 4. С. 36–42.

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

4. Кравців О. Р., Малюшевська Х. С. Конституційний Суд України: засіб охорони конституційного ладу чи інструмент політичних маніпуляцій? *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. Ужгород: Поліграф-центр «Ліра», 2008. Вип. 9. С. 142–145.

5. Кравців О. Р. Політико-правові ідеї поділу влади в Україні (XII–XIX ст.). *Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 42–52.

6. Кравців О. Р. Конституционная модель разделения власти по Конституции Украины 1996 года. *Leges si viata*. 2014. № 4/3(268). С. 14–19.

7. Кравців О. Р. Організація державної влади за Конституцією Української Народної Республіки 1918 року. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. – С. 132-138.

які засвідчують апробацію результатів дисертації:

8. Кравців О. Р. Критичний аналіз положень конституційної реформи в частині розподілу повноважень. *Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи*: матер. Першої звіт. наук. конф. Львів, 2007. С. 110–112.

9. Кравців О. Р. Поділ влади в Україні: від ідеї до конституційного принципу. *Матеріали звітної наукової конференції факультету з підготовки слідчих*. Львів: ЛьвДУВС, 2009. С. 116–118.

10. Кравців О. Р. Виникнення та розвиток ідеї поділу влади. *Проблеми державотворення та правотворення в Україні*: матер. учасн. Всеукр. круглого столу (Львів, 5 берез. 2010 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2010. С. 125–129.

11. Кравців О. Р. Ідея обмеження влади у творчості Станіслава Оріховського. *Актуальні проблеми державотворення в сучасних умовах*: Міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (Київ, 29–30 листоп. 2010 р.): у 3 т. Київ: ЦПНД, 2010. Т. 3. С. 99–100.

12. Кравців О. Р. Ідея поділу влади в Конституції Пилипа Орлика. *Державотворення та правотворення в Україні крізь призму дотримання прав людини: ретроспектива, сучасні проблеми та наукове прогнозування*: матер. II Всеукр. круглого столу (Львів, 10 груд. 2010 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2010. С. 38–40.

13. Кравців О. Р. Питання організації влади та її поділу в Україні в конституційних проектах перших років незалежності. *Проблеми сучасної правової системи України*: Всеукр. наук.-практ. читання (Львів, 25–26 лют. 2011 р.): у 2 т. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2011. Т. I. С. 41–43.

SUMMARY

Kravtsiv O.R. The idea of the separation of powers in the Ukrainian political and legal thought in the 19th – early 21st centuries – Qualifying thesis (manuscript copyright).

PhD thesis in Legal Science, specialty 12.00.01 “Theory and History of State and Law; History of Political and Legal Studies” (081 – Law). – Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, 2017.

Summary content. The thesis focuses on the analysis of generation, development and implementation of the idea of separation of powers in Ukraine from the nineteenth century to date. It identifies the features and characteristics inherent in this concept on the way to turn it into a constitutional principle. The work resulted in certain scientific and theoretical outcomes that are important to both science and arrangement of public authorities’ activities, as well as to improvement of the provisions of existing legislation.

In *Part 1 “Reference Base and Historiography of Research”* highlights the scientific works inquiring into the genesis of the idea of separation of powers in Ukrainian lands at various historical periods, particularly from the 19th century to the early 21st, as well as sources regulating the principle of separation of powers.

State constitutional traditions of the Ukrainian people were proved to exhibit a complicated centuries-old history. It was concluded that during the period of Kyivan Rus and the Kingdom of Galicia and Volhynia, and also at the time of the accession of the Ukrainian lands to the Grand Duchy of Lithuania and the Commonwealth, during the Cossack era with its bright page of Pylyp Orlyk's Constitution in 1710 were imposed the preconditions for further development of the idea of separation of powers together with political and legal institutions in Ukraine. Attention was drawn to the important role in the development of Ukrainian public and political thought on activities of the Cyril and Methodius Society (1846 – 1847). It was noted that in the main documents of Cyril Methodians there is a need for the distribution of functions in the government machine as a means of limiting the monarch’s power, changing the existing political system. The thesis points out that the next stage of development of

the national political and legal thought regarding the separation of powers is intimately connected with the prominent name of Mykhailo Drahomanov. It has been outlined that amongst writings by Drahomanov takes pride of place his constitutional project, which come out in Geneva (1884), titled “Draft fundamentals of the Ukrainian society’s Charter “Free Union – Free Alliance (*Vilna Spilka – Volnyi Soyuz*).” In this document, among other things, the requirement of separation of powers as a tool of safeguarding personal rights and freedoms is clearly evident. Mykola Mikhnovskyi was marked to be Mykhailo Drahomanov's follower regarding the development of advanced ideas of the state system of Ukraine. In his fundamental law “*Samostiina Ukraina*” (Independent Ukraine), Mikhnovskyi suggested a model of the presidential republic. It was outlined that a milestone in the history of our state in relation to the development of the concept of separation of powers was represented by the period of *UNR–ZUNR* (Ukrainian People’s Republic and West Ukrainian People’s Republic) in 1918–1923, with a number of draft constitutions, which reflected, inter alia, the division of powers between the supreme governing authorities.

The thesis points out that scholars generally agree that the development of the concept of separation of powers in Ukraine after gaining independence is inextricably linked with the domestic constitutional process. The latter by its long duration, extraordinary complexity and drama, in essence, has no counterparts in the modern practice of global constitutionalism. It was underlined that the principle of separation of powers is reflected in almost all drafts of the Constitution of Ukraine.

Part 2 “Evolution of the concept of separation of powers in the domestic political and legal thought of the 19th and 20th centuries (till 1991)” consists of two sections, and deals with studying the development of the idea of separation of powers in writings of the members of Cyril and Methodius Society, in works by Dragomanov, and in program documents of political parties of the late nineteenth and early twentieth centuries.

In section 2.1 “Development of political and legal ideas of the separation of powers in the Ukrainian political and legal thought of the 19th century” a greater

focus was placed on that the nineteenth century was marked by a raise in national consciousness of Ukrainians, an increase in their activity relating to the domestic political and legal thought, with vividly expressed commitments to a political struggle for the restoration of the Ukrainian statehood. It was noted that the main documents of Cyril Methodians, among others, mention the need for the distribution of functions in the state apparatus, but not in terms of the concept of separation of powers, but as a means of limiting the monarch's power, changing the existing political system. Thus, M. Kostomarov's manuscript "Books of the Genesis of the Ukrainian people" (1846) glorifies a social pattern of Slavdom, based on freedom and equality, and emphasizes that the authorities need to ensure law compliance and secure human needs. Additionally, amongst the documents of the Cyril and Methodius Society, it was outlined the importance of several versions or sketches of the constitution by G. Andruzkyi, one of the members of the fellowship. A special place among constitutional drafts of the thinker is occupied by the third and last edition of "Draft of the Republic's Constitution", written around in 1850, which rejected the monarchic form of government and put forward the idea of the Slavic federation. The next stage in the development of Ukrainian political and legal thought is intimately connected with the name of Mykhailo Drahomanov (1841-1895), an eminent Ukrainian historian and public figure, whose writings are concerned with the issue of separation of powers. The thesis underlines that in the late nineteenth century the program documents of newly formed political parties acquired the meaning of so-called "party's constitutions". They were intended to represent the party's programmatic vision of the foundations of the future state system of Ukraine, its political system, governance forms and practices, etc.

Section 2.2 "Evolution of the idea of separation of powers in Ukraine before independence (1991)" examines the particular features of regulation of the relations between bodies of government during the Ukrainian revolution of 1917-1921, when the construction of a national state was translated into reality. It rightly emphasizes that the Universals of the Central Council (*Tsentralna Rada*) propagated the national idea, shaped the social and political thought, and determined the features of the new

Ukrainian state. Much attention was paid to the UNR Constitution (Charter of the UNR's State System, Rights and Freedoms), one of the main principles of which was the separation of powers into the legislative, executive and judicial. For the regulation of the distribution of authoritative powers in the Hetmanate period, it is outlined that the Law on Temporary State System, adopted by P. Skoropadsky in April 29, 1918, states that power shall reside solely with Hetman until the Parliament (Seim) is elected. The latter, in particular, receives the right to approve laws, to appoint the head of government (Otaman of the Ministers' Council), as well as to approve and dismiss the government altogether. Essentially, the legislative and executive powers rested with Hetman. The thesis further indicates that the historical period of Directory (*Dyrektoriia*), which established after the fall of the Hetmanate, is characterized with due account for those previous mistakes that the Ukrainian Central Council made. As a characteristic feature of this period, it was noted that, unlike the so called "first UNR" 1917-1918, whose constitution did not provide for the head of state, the "second UNR" 1919 actually created this post to be represented by Symon Petliura, the Head of Directorate and Chief Otaman. A particular attention deserves the state system of the Western Ukrainian People's Republic, where the Ukrainian National Council adopted the Provisional Basic Law on the State Independence of the Ukrainian lands of the former Austro-Hungarian Monarchy in Lviv, dated November 13, 1918. The Draft Constitution of the Western Ukrainian People's Republic of 1920 by academician Stanislav Dnistrianskyi was also noted as one of the most remarkable examples of the Ukrainian constitutional and legal doctrines of the UNR – ZUNR period, having foreseen the principle of the separation of powers.

Part 3 "Evolution of the idea of separation of powers in Ukraine from 1991 to the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996" combines two sections that analyze the formation and development of the system of separation of powers in Ukraine after independence, from 1991 to 1996, as well as the constitutional model of separation of powers under the 1996 Constitution of Ukraine.

In Section 3.1 "Establishment and development of the system of separation of powers in Ukraine after independence (1991-1996)" it is stated that the evolution of

the idea of separation of powers in Ukraine after independence has been **intrinsically linked to** the process of creating the new Constitution for the state. The thesis stresses the importance of the Constitutional Accord on Basic Principles of the Organization and Functioning of State Power and Local Self-Government in Ukraine until the adoption of the new Constitution of Ukraine” as of June 8, 1995 between the Supreme Council (*Verkhovna Rada*) of Ukraine and the President of Ukraine to accelerate the constitutional process and identify the principle of the separation of powers. Particular emphasis is placed on the provisions of the Accord according to which the state power in Ukraine is to be based on the principles of its division into legislative, executive and judicial (Article 3).

Section 3.2 “Constitutional Model of the Separation of Powers under the 1996 Constitution of Ukraine” considers the **relationship** arrangements between the branches of power envisaged in the Basic Law of the State as originally drafted. The Constitution of Ukraine of 1996 drew attention to the number of significant changes made in the organization of power, scope of authority and interaction among the state bodies. So, for example, under the Constitution, as originally drafted, the President shall not be the part of a **system of executive authority**. In addition, he was deprived of the official status as a head of government, which he had been granted under the previous Constitution and 1995 Constitutional Accord. It was therefore concluded that the essence of presidential-parliamentary form of government, introduced by the 1996 Constitution, was **proceeded as follow**: the state mechanism of Ukraine is grounded in the principles of the separation of powers, the President should have acted only as one of the supreme bodies of state power, along with the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, the Constitutional Court, and the Supreme Court

Part 4 “Challenges in realizing the idea of separation of powers in Ukraine for the purposes of politico-legal reform (1996-2014)” includes two sections that deal with features of the operation of crucial governing institutions during the period between the adoption of the Constitution of Ukraine and introduction of changes hereto (1996 – 2004), and with the system of separation of powers in Ukraine from January 2006 to February 2014.

In section 4.1 “Problems of interaction among all the higher organs of power during the period between the adoption of the Constitution of Ukraine and introduction of changes thereto (1996-2004)” the ways of reforming the State’s legal mechanisms, implementation of the provisions of the Constitution of Ukraine, which began immediately after the adoption of the State’s Basic Law and have persisted to this day, were covered. It has been concluded that the separation of powers modeled in the current Basic Law appeared to be unbalanced, that is, in the check-and-balance system against a background of comparatively strong positions of the Parliament, and especially of the President, the positions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Prime Minister in particular appeared to be weak.

Section 4.2 “The system of separation of powers in Ukraine from January 2006 to February 2014” draws attention to the decision of the Constitutional Court of Ukraine as of September 30, 2010 that deemed unconstitutional the Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine” dated December 8, 2004, as it led to the excessive concentration of powers in the President and his inner circle, and became one of the main causes of the revolutionary events in November 2013 – February 2014 (known as Euromaidan or Revolution of Dignity). It was outlined that primarily the Law of Ukraine “On Restoring Specific Provisions of the Constitution of Ukraine” dated February 21, 2014 and the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Constitutional Language of the Constitution of Ukraine as in force on June 28, 1996, amended and supplemented by the laws of Ukraine dated December 8, 2004 No. 2222-IV, dated February 1, 2011 No. 2952-VI, dated September 19, 2013 No. 586-VII” should be regarded as legal means. The thesis sums up that the Law of Ukraine dated February 21, 2014 No. 742-VII resumed the provisions of the Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine” as of December 8, 2004, No. 2222-IV, which concerned the redistribution of powers between the parliament, the president and the government, which brought about a change in the form of government.

Key words: state power; idea of separation of powers; legislative, executive and judicial branches of power, constitution, checks and balances mechanism, form of state government, distribution of authority.

LIST OF CANDIDATE'S PUBLICATIONS ON THE THESIS TOPIC

where the main scientific results of the thesis are published:

1. Kravtsiv O. R. Formation of the institution of division of powers in Ukraine during the constitutional process (1990-1996). *Bulletin of Zaporizhzhia Law Institute*. 2004. No. 3 (28). Pp. 37-44.
2. Kravtsiv O. R. Concept of separation of powers and its restrictions in works by Stanislav Orikhovsky (1513-1566). *Nashe Pravo*. 2005. No. 4. Pp. 36-42.
3. Kravtsiv O. R. Constitutional reform and separation of powers: a conflict or an interaction? *Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine*. 2006. No. 11 (61). Pp. 117-126.
4. Kravtsiv O. R., Maliushevska Kh. S. Constitutional Court of Ukraine: a means for protection of the constitutional order or a tool for political manipulation? *Science herald of Uzhgorod National University. Series: Law*. Uzhhorod: Polygraph Center "Lira", 2008. Issue 9. Pp. 142-145.
5. Kravtsiv O. R. Political and legal ideas of separation of powers in Ukraine (in the 19th and 20th centuries). *Scientific Journal of Lviv State University of Internal Affairs*. 2009. No. 3. Pp. 42-52.
6. Kravtsiv O. R. Constitutional model of separation of powers under the Constitution of Ukraine, 1996. *Legea si viata*. 2014. No. 4/3 (268). Pp. 14 – 19
7. Kravtsiv O. R. Organization of state power under the Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918. *Relevant issues of domestic jurisprudence*. 2017. No. 6. vol. 3. - Pp. 132-138.

Publications certifying the evaluation of thesis results:

8. Kravtsiv O. R. Critical analysis of the provisions of the constitutional reform in terms of the separation of powers. *State-building and law-making in Ukraine: challenges and perspectives: materials for the first reporting scientific conference*. Lviv, 2007. Pp. 110 – 112.

9. Kravtsiv O. R. Separation of powers in Ukraine: from the idea to constitutional principle. Materials for the first reporting scientific conference of the Investigator Training Department. Lviv: LvDUVS, 2009. Pp. 116-118.
10. Kravtsiv O. R. Inception and development of the idea of separation of powers. *Problems of state-building and law-making in Ukraine: participant materials for the Ukraine-wide round table (Lviv, March 5, 2010)*. Lviv: LvDUVS, 2010. Pp. 125-129.
11. Kravtsiv O. R. The idea of limiting power in Stanislav Orikhovskiy's writings. *Burning problems of state-creation in modern conditions: International training conference of young scientists (Kyiv, November 29-30, 2010): 3 vol.* Kyiv: TsPND (Center for Legal Researches), 2010. Vol. 3. Pp. 99-100.
12. Kravtsiv O. R. The idea of separation of powers in Pylyp Orlyk's Constitution. *State-creation and law-making in Ukraine in terms of observance of human rights: retrospective, current issues and scientific forecasting: material for the Ukraine-wide round table II (Lviv, December 10, 2010)*. Lviv: LvDUVS, 2010. Pp. 38-40.
13. Kravtsiv O. R. Issues concerning power organization and separation in Ukraine in the constitutional projects shortly after the independence. *Problems of modern Ukrainian legal system: Ukraine-wide research and practice conference (Lviv, February 25-26, 2011): 2 vol.* Lviv: Legal Initiatives Center" Western Ukrainian Organization, 2011. I. vol. Pp. 41-43.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ВСТУП	20
Розділ I ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА ІСТОРИОГРАФІЯ	
ДОСЛІДЖЕННЯ	28
Висновки до розділу I.....	41
Розділ II ГЕНЕЗИС ТА ЕВОЛЮЦІЯ ІДЕЇ ПОДІЛУ ВЛАДИ У	
ВІТЧИЗНЯНІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ	
XIX–XX ст. (до 1991 р.)	44
2.1 Розвиток політико-правових ідей поділу влади в українській політико-правовій думці XIX ст.	44
2.2 Еволюція ідеї поділу влади в Україні з початку XX ст. до здобуття нею незалежності (1991 р.).....	57
Висновки до розділу II.....	82
Розділ III ЕВОЛЮЦІЯ ІДЕЇ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ З 1991	
РОКУ ДО ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ 1996 РОКУ	
3.1 Становлення та розвиток системи поділу влади в Україні після здобуття незалежності (1991–1996 рр.).....	85
3.2 Конституційна модель поділу влади за Конституцією України 1996 року.....	104
Висновки до розділу III.....	125

Розділ IV ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІДЕЇ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ (1996–2014 рр.)	127
4.1 Проблеми взаємодії вищих органів державної влади в період між прийняттям Конституції України та внесенням до неї змін (1996–2004 рр.).....	127
4.2 Система поділу влади в Україні з січня 2006 року по лютий 2014 року	151
Висновки до розділу IV.....	179
ВИСНОВКИ	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	187

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Проблема досягнення оптимальної моделі організації державної влади та вироблення механізму взаємодії між її гілками є однією з найважливіших у процесі державотворення будь-якої країни. Це пояснюється тим, що від ефективності організації та функціонування системи державної влади істотно залежать стан та перспективи розвитку державно-правових інститутів.

Ідея поділу влади є одним із найбільших досягнень державно-правової думки. В основі її лежить поділ єдиної за своєю природою державної влади на окремі гілки, які урівноважують одна одну і кожна з яких репрезентується відповідними державними органами.

Сьогодні в більшості цивілізованих країн ідея поділу влади зайняла провідне місце як принцип конституційного конструювання владних структур та розподілу повноважень між ними. Поділ влади є необхідною передумовою панування ідей верховенства права та функціонування правового закону, зміцнення основаного на них режиму законності, захищеності прав та свобод людини і громадянина.

Значення принципу поділу влади та актуальність його дослідження в сучасній Україні обумовлені тим, що разом з іншими інститутами демократії його дотримання створює умови для належного функціонування державного апарату, утвердження реального ідеологічного та економічного плюралізму, забезпечення прав і свобод громадян, пошуку шляхів діалогу між різними соціально-політичними силами та досягнення суспільної згоди.

Ідея поділу влади як принцип побудови державного механізму була проголошена в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Тим не менше, в умовах чинності Конституції УРСР 1978 року мало місце неодноразове взаємне втручання законодавчої та виконавчої гілок влади у сферу компетенції одна одної, що призводило до небажаних ускладнень їхніх взаємовідносин. Окрім суто політичних причин, деякою мірою це було

пов'язано і з прогалинами в правовому регулюванні розподілу повноважень, відсутністю або недосконалістю правил вирішення конфліктів, що виникали.

Прийняття Конституції України 1996 року об'єктивно визначило потребу й актуалізувало дослідження тих конституційних принципів, які було названо в Конституції як умови побудови в Україні демократичної правової та соціальної держави. Це повною мірою стосується принципу поділу влади, проголошеного у ст. 6 Основного Закону України. Тому не викликає сумніву, що в сучасній вітчизняній юридичній науці теорія поділу державної влади, а також пов'язана з нею нормотворча, правозастосовна та правореалізаційна практика потребують підвищеної уваги і поглиблених наукових студій.

Втім, досі існує низка проблем, пов'язаних з належною взаємодією між гілками влади в сучасній Україні. Вирішенню цих проблем сприятиме аналіз еволюції ідеї поділу влади в українській політико-правовій думці.

Вищезазначене обумовлює актуальність наукових досліджень становлення і розвитку ідеї поділу влади в Україні та втілення її в правовий принцип, вироблення оптимальних шляхів реалізації цього принципу.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять положення, які розробили у своїх працях видатні мислителі, вчені та діячі минулого, зокрема: Платон, Аристотель, І. Кант, Г. Гегель, Д. Локк, Ш. Монтеск'є, Дж. Медісон, С. Оріховський, П. Орлик, М. Драгоманов, Г. Андрузький, М. Грушевський, С. Дністрянський та інші, а також сучасні українські вчені: Ю. Битяк, П. Гураль, І. Жаровська, В. Кампо, В. Ковальчук, М. Козюбра, І. Кресіна, Л. Кривенко, В. Кульчицький, В. Макарчук, Р. Мартинюк, О. Мироненко, М. Никифорак, М. Орзіх, В. Погорілко, В. Речицький, А. Селіванов, О. Скрипнюк, П. Стецюк, В. Тацій, Б. Тищик, Ю. Тодика, Л. Томаш, М. Цвік, В. Шаповал, С. Шевчук, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та інші.

Використані теоретичні положення викладено в працях зарубіжних учених: В. Абашмадзе, П. Баренбойма, Н. Ворошилова, М. Дюверже, А. Есмена, Ж.-П. Жаке, Ж. Зіллера, С. Денісона, В. Казимирчука,

А. Гамільтона, Дж. Джея, Дж. Медісона, А. Мішина, Л. Окунькова, Б. Сігана, Ю. Скуратова, М. Тихомирова, Г. Шнайдера, А. Ентіна, Н. Яковлева та інших.

При цьому в більшості досліджень сучасних вітчизняних учених йдеться не про еволюцію ідеї поділу влади, а переважно констатується наявність демократичного принципу, який дозволяє запобігати авторитарним тенденціям у розвитку державної влади. В контексті вищезазначеного сьогодні постає об'єктивна потреба в ретельнішому дослідженні проблематики зародження і розвитку ідеї поділу державної влади в українській політико-правовій думці. Зокрема, особливий інтерес становить період ХІХ – початку ХХІ ст., коли концепція поділу влади в Україні набула більш чіткого та цілісного характеру.

Аналіз проблем реалізації принципу поділу влади можна визначити як одну з нагальних потреб сучасної вітчизняної юридичної науки, яка безпосередньо пов'язана з проведенням державно-правової реформи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації узгоджується з Пріоритетними напрямками розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженими Національною академією правових наук України 03.03.2016, а також безпосередньо пов'язана з науково-дослідною роботою Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямом «Держава і право: філософсько-правовий та теоретико-історичний виміри» (державний реєстраційний № 0113U002433 – 2013–2016 рр. та № 0116U004758 – 2016–2019 рр.).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є аналіз становлення, розвитку та реалізації ідеї поділу влади в Україні з ХІХ ст. до сьогодення, з'ясування особливостей і характерних рис цієї концепції на шляху перетворення її на конституційний принцип.

Постановленою метою обумовлені такі *завдання*:

- відстежити історіографію та джерельну базу дослідження;
- охарактеризувати основні історичні передумови та етапи виникнення і розвитку ідеї поділу влади у світовій та українській політико-

правовій думці;

- з'ясувати особливості та характерні риси процесу зародження і розвитку ідеї поділу влади в українській політико-правовій думці XIX ст.;
- розглянути еволюцію ідеї поділу влади в Україні у XX ст. до здобуття незалежності у 1991 році;
- розкрити трансформацію ідеї поділу влади в Україні від 1991 року до прийняття Конституції України 1996 року;
- визначити позитиви та недоліки моделі поділу влади за Конституцією України 1996 року на основі історико-правового та порівняльного аналізу реалізації ідеї поділу влади;
- дослідити проблеми взаємовідносин між вищими органами державної влади в Україні в період між прийняттям Конституції України та внесенням до неї змін (1996–2004);
- проаналізувати систему поділу влади в Україні з січня 2006 року по лютий 2014 року;
- обґрунтувати шляхи вдосконалення конституційно-правового механізму поділу влади на сучасному етапі.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані з ідеєю поділу влади в Україні.

Предметом дослідження є ідея поділу влади в українській політико-правовій думці XIX – початку XXI ст.

Методологічну основу дослідження становить комплексний підхід до аналізу еволюції ідеї поділу влади та практики її реалізації в Україні. Насамперед використано діалектичний метод наукового пізнання державно-правових процесів і явищ, що дозволяє розглядати їх у розвитку та взаємозв'язку, виявляти найбільш загальні тенденції і закономірності еволюції ідеї поділу влади у світовій та українській політико-правовій думці (розділ 2).

Використано також загальнонаукові та спеціальні методи: історичний – під час дослідження генези ідеї поділу влади в різні періоди української історії (підрозділи 2.1, 2.2); системно-функціональний – для виявлення ознак та

особливостей принципу поділу влади та місця окремих її гілок в державному механізмі (підрозділи 3.1, 3.2); порівняльно-правовий – при дослідженні регламентації та практики реалізації принципу поділу влади в сучасних демократичних державах (розділ 3); формально-логічний та нормативно-логічний – під час аналізу наукових джерел, національного та зарубіжного законодавства, судової практики тощо (розділи 3, 4).

Теоретична основа дисертаційного дослідження базується на працях українських і зарубіжних учених різних періодів у сфері філософії, теорії та історії держави і права, історії політичних і правових учень, конституційного права України та зарубіжних країн, інших галузей права, а також нормативних джерелах: міжнародно-правові акти, вітчизняне і зарубіжне законодавство, практика Конституційного Суду України. Використовуються довідкова література, статистичні матеріали та фонди Державного історичного архіву вищих органів влади і управління України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в таких положеннях, які виносяться на захист:

вперше:

- здійснено комплексний аналіз зародження та розвитку ідеї поділу влади на українських землях з ХІХ до початку ХХІ століття з виділенням етапів її становлення;

- відображено, на основі вивчення джерельної бази та історіографії дослідження, поступову трансформацію ідеї поділу влади та імплементацію в конституційні акти сучасної України як основоположного принципу функціонування державної влади;

- обґрунтовано необхідність належної реалізації ідеї поділу влади, як запоруки формування конституційних традицій, зростання політико-правової культури та дієвої гарантії запобігання узурпації державної влади, яка й стала однією з головних причин сучасної суспільно-політичної кризи в Україні;

удосконалено:

– тезу про те, що для ефективності моделі поділу влади в Україні потрібно змінювати не лише юридичні норми та механізми, а й практику політичної взаємодії, зокрема між державою та інститутами громадянського суспільства;

– позицію про те, що проект Конституції ЗУНР, підготовлений відомим українським правником С. Дністрянським, базувався на досягненнях тодішньої європейської політико-правової думки, зокрема у сфері побудови конституційно-правового механізму функціонування державної влади;

– твердження, що однією з основних причин провалу української державності періоду УНР-ЗУНР (1918–1922) була неналежна організація державної влади, а саме відсутність стабільного апарату держави, який користувався б довірою та авторитетом народу;

набули подальшого розвитку:

– теоретичні підходи стосовно того, що змодельований за змістом Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року поділ влади був недосконалим: на тлі сильних позицій Верховної Ради України, а особливо Президента України, слабкими були позиції Кабінету Міністрів України, який перебував у стані подвійного підпорядкування та відповідальності;

– обґрунтування позиції, що прийняті в умовах гострої суспільно-політичної кризи поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 року, демонстрували брак правової якості і загрожували системною дестабілізацією механізму влади;

– твердження про те, що саме відносини між вищими державними органами, які репрезентують три гілки влади, визначатимуть міру ефективності чинної парламентсько-президентської форми правління.

Практичне значення одержаних результатів пов'язане з актуальністю вибраної теми, зумовлене науковою новизною і полягає в можливості їх застосування з науковою, навчальною та прикладною метою. Сформульовані й обґрунтовані в дисертації висновки можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для поглиблення знань про історію держави і права, політичні і правові учення, еволюцію ідеї поділу влади в Україні;
- *правотворчій сфері* – як теоретична основа розробки і прийняття, удосконалення нормативно-правових актів України, що стосуються функціонування та взаємодії між гілками державної влади;
- *практичній діяльності* – для вирішення завдань організації і діяльності державних органів з метою забезпечення злагодженої роботи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади (довідка про впровадження результатів Львівського окружного адміністративного суду від 11 жовтня 2017 року № 03.1.06/12869/);
- *навчальному процесі* – для вдосконалення викладання навчальних дисциплін «Теорія держави і права», «Історія держави і права», «Політичні і правові учення», «Конституційне право України (довідка про впровадження результатів Львівського торговельно-економічного університету від 07 травня 2018 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійно виконаною науковою працею. Усі теоретичні висновки і практичні результати дослідження сформульовані особисто на основі авторського переосмислення формування ідеї поділу влади в Україні. У разі використання матеріалів інших дослідників зроблено відповідні посилання.

Апробація результатів дисертації. Основні положення роботи обговорювалися на кафедрі теорії та історії держави і права Львівського державного університету внутрішніх справ. Результати оприлюднено у виступах і доповідях на таких науково-практичних конференціях та круглих столах: Науковій конференції у Львівському державному університеті внутрішніх справ «Конституційна реформа в Україні: проблеми реалізації» (м. Львів, 27 жовтня 2006 р.); Першій звітній науковій конференції Львівського державного університету внутрішніх справ «Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи» (м. Львів, 2 березня 2007 р.); Звітній науковій конференції факультету з підготовки слідчих

Львівського державного університету внутрішніх справ (м. Львів, 20 лютого 2009 р.); Всеукраїнському круглому столі у Львівському державному університеті внутрішніх справ «Проблеми державотворення та правотворення в Україні» (м. Львів, 5 березня 2010 р.); Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених «Актуальні проблеми державотворення в сучасних умовах» (м. Київ, 29–30 листопада 2010 р.); Круглому столі у Львівському державному університеті внутрішніх справ «Державотворення та правотворення в Україні крізь призму дотримання прав людини: ретроспектива, сучасні проблеми та наукове прогнозування» (м. Львів, 10 грудня 2010 р.); Всеукраїнських науково-практичних читаннях «Проблеми сучасної правової системи України» (м. Львів, 25–26 лютого 2011 р.).

Публікації. Сформульовані в дослідженні положення, висновки та пропозиції відображено в семи статтях, опублікованих у наукових фахових періодичних виданнях (одна – в іноземному виданні), і шести тезах виступів.

Структура дисертації обумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, які об'єднують шість підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 206 сторінок, із них основний текст – 167 сторінок; список використаних джерел (220 найменувань) викладений на 20 сторінках.

РОЗДІЛ I

ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА ІСТОРІОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Окреслюючи елементи актуальності обраної для дисертаційного дослідження теми, варто зазначити, що спеціальне комплексне історико-правове наукове дослідження виникнення та розвитку ідеї поділу влади в національній юридичній науці не здійснювалося.

Учення про поділ влади (для його позначення використовуються також терміни концепція, доктрина) нерозривно пов'язане із здійсненням змагальності і консенсусу різних соціальних груп, а також політичних інститутів, що виражають їх інтереси, ідеєю захисту індивіда і його природних прав, як центрального елементу політичної системи та її правової держави в цілому.

Накопичення філософських, політичних і правових знань про взаємодію складових державного механізму характеризується своєю поступовістю. Витоки доктрини поділу влади вбачаються у політичній філософії періоду античності Платона, Арістотеля, Епікура, Полібія, Цицерона тощо. У Арістотеля (384–322 рр. до н.е.) ми знаходимо статичне виділення «трьох частин» влади будь-якої держави [3, с.514].

Крок уперед у поглядах на природу влади було зроблено Полібієм (205–128 рр. до н.е.). Він відзначав значні переваги такого правління, в якому різні елементи державної влади «стримувалися б у прояві особливостей взаємним протиставленням і жодна не тягнула би у свій бік і не перевищувала б інших» [128, с. 15].

Європейське середньовіччя дещо загальмувало розвиток учення про державну владу. Тут слід виділити лише Марсілія Падуанського (1280–1343 рр.), який у праці «Захисник миру» чітко розмежував законодавчу і виконавчу функції в державі [30, с. 70–73].

Вагома заслуга у формуванні загальнотеоретичних засад учення про поділ влади належить видатним представникам епохи Просвіти (Відродження)

Т. Гоббсу (1588–1679 рр.) та Д. Дідро (1713–1784 рр.). Розвиваючи концепцію договірного походження держави, особливу увагу вони приділили розв'язанню проблеми співвідношення свободи і влади [22, с. 132–133]. Ідея свободи як природного стану людини, і необхідність забезпечення її захисту і стала основою створення та розробки концепції поділу влади.

В окремі періоди історії людства доктрина поділу влади обґрунтовувалася як теоретично, так і знаходила своє втілення в діяльності держави. Практична реалізація прогресивних державно-правових ідей мала місце, наприклад, у Стародавніх Афінах і Римі, у Флорентійській республіці XIII–XVI сторіч тощо. Найвидатніший теоретик Епохи Відродження флорентієць Ніколо Макіавеллі (1469–1527 рр.) не обмежився формулюванням багатьох положень, близьких доктрині поділу влади, але спромігся на практиці втілити ряд ідей, у тому числі, про необхідність стримувань і противаг між органами державної влади [192, с. 27].

У Флорентійській республіці простежувалася тенденція до розосередження різних функцій держави між різними її органами з метою уникнення надмірної концентрації влади в одному з них; до юридичного закріплення незалежності судових органів і забезпечення реалізації їх рішень. Цінність поділу влади у Флоренції полягала в її результативності. Обґрунтовано вважається, що досвід поділу і взаємного стримування виконавчої та представницької влади у Флоренції того часу забезпечили позитивний вплив групових і станових зіткнень, які не руйнували, а розвивали державу. Це, зокрема, і дозволило П. Баренбойму зробити висновок, що класовий компроміс між різними соціальними групами, який складає соціальний зміст системи поділу влади, значно яскравіше, аніж у творах Монтеस्क'є, описаний Н. Макіавеллі [6, с. 15].

Водночас першовідкривачами у створенні доктрини поділу влади справедливо вважаються англійський філософ Джон Локк (1623–1704 рр.) і французький мислитель Шарль-Луї де Монтеस्क'є (1689–1755 рр.).

Завдяки відносно спокійному перебігу буржуазно-демократичної революції в Англії XVII ст., Джон Локк став фактично першим, хто обґрунтував можливість мирного доступу буржуазії до влади за допомогою компромісу з ліберальним дворянством.

У своїй праці «Два трактати про управління державою» він прагнув за допомогою правильної організації державної влади сконструювати складний політичний механізм, здатний урівноважити владу уряду, вклавши окремі частини влади в різні руки [94, с. 78–112]. Теорія Локка передбачала створення системи правління, за умов якої, перш за все, виконавча влада не мала б змоги перерости у відкриту тиранію. Це і стало основою обґрунтування вченим тези про нерівноправність гілок влади.

На відміну від його концепції, схема поділу влади, запропонована Ш. Л. Монтеск'є виключала існування домінуючого органу в системі поділу влади. Аналізуючи різні способи правління і принципи, на яких воно засновано, Монтеск'є підійшов до проблеми про необхідність забезпечення політичної свободи та її трактування і, відштовхуючись від неї, вирішив питання про організацію влади. Вказівка на те, що поєднання законодавчої, виконавчої і судової влади в руках однієї особи або органу неминуче веде до припинення (скасування, ліквідації) політичної свободи, є серцевиною його концепції поділу влади. При цьому, вчений виходив з того, що абсолютне розмежування владних повноважень, повна незалежність органів влади і відсутність їх взаємовпливу здатна привести до краху державної системи.

Зразком державного ладу Монтеск'є визнає Англію, де метою держави є охорона політичної свободи, а спосіб, в який цього досягається, полягає у поділі та урівноваженні влади. Учений наполягав на тому, щоб поділ влади на гілки виступав як їх взаємне стримування. Формулюючи принцип поділу влади, Монтеск'є виділяв два основні моменти функціонування системи стримувань і противаг. По-перше, що вона є гарантією від узурпації влади однією з трьох її гілок: «Щоб попередити зловживання владою, необхідний такий порядок речей,

при якому різні влади мали б змогу взаємно стримувати одна одну» [107, с. 289].

Запорукою цього є така комбінація гілок влади, коли кожна з них утримує від крайнощів інші, урівноважує їх. По-друге, що система стримувань і противаг забезпечує необхідну динаміку при взаємодії гілок влади: гілки влади мають обмежувати і стримувати одна одну, діючи при цьому узгоджено.

У XVIII–XIX сторіччях теорія поділу влади була настільки популярною, що провідні буржуазні діячі країн при розробці конституцій прагнули побудувати систему державного управління на її основі, але з урахуванням особливостей, притаманних їх країнам. Авторів Конституції США, наприклад, найбільше цікавили положення концепції Монтеск'є щодо механізму, спрямованого на взаємне стримування гілок влади.

При розробці основ реалізації принципу поділу влади Дж. Медісон відправною обрав ідею про існування не трьох відокремлених влад, а єдиної розділеної влади, для забезпечення чого кожна з гілок влади повинна мати правові засоби контролю над іншими [189, с. 323–337]. Розвиваючи ідею Монтеск'є про взаємне стримування гілок влади, «батьки-засновники» США запропонували укріпити систему внутрішнім самоконтролем влади. Проаналізувавши «мінуси» зовнішніх засобів підтримки балансу між гілками влади, вони вирішили створити таку внутрішню структуру правління, щоб складові її частини самі стали засобом утримання кожної на відведеному їй місці [190, с. 346].

Принцип поділу влади був сформований світовою спільнотою в ході розвитку демократичних державних засад. З цим пов'язана ідея конституційної держави, вперше сформульована у статті 16 французької Декларації прав людини і громадянина 1789 р.: «Усяке суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не здійснений поділ влади, не має Конституції» [169, с. 100].

До питань організації державної влади в період Київської Русі – княжої доби у своїх дослідженнях звертались ряд вітчизняних та зарубіжних авторів.

Це зокрема, праці П.П. Толочка («Київська Русь»), М.Н. Тихомирова («Древняя Русь»), І.П. Крип'якевича («Історія України»), П.Ф. Гураля («Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження»), Н. Пелиха («Конституційний акт часів Ярослава Мудрого»), В. Шаповала («Від Руської правди до декларації про державний суверенітет України»). Загалом, автори сходяться на тому, що в період створення та становлення Київської Русі питання влади, а тим більше її розподілу, не були чітко регламентовані, що відповідало ранньому періоду Середньовіччя. Кодифікувалися в основному станові привілеї, положення князя, конкретні ж управлінські проблеми, що виникали, скажімо, між вічем і князем не були врегульовані, хоч деякі елементи поділу публічної влади вже зароджувалися. Зокрема, віче було корективом княжого правління. Рішення на вічах приймалися звичайною більшістю голосів, що свідчило про демократизм громади Київської Русі [27, с. 437].

Разом з тим, вчені доходять висновку, що наші пращури – засновники української державності, виявилися фундаторами, володарями та носіями високої правової культури, що ґрунтувалася на звичаях предків, і поступово, разом із утворенням держави, трансформувалася у норми звичаєвого права, а згодом у систему правових норм («Мала енциклопедія етнодержавознавства»).

Дуже цікавим і малодослідженим періодом розвитку правової думки щодо організації державної влади був період входження українських земель до Великого князівства Литовського і Речі Посполитої. Варто зазначити, що оскільки основна частина українських земель тоді знаходилася під владою Литви та Польщі, більшість українських вчених цього періоду належала до польської та литовської політико-правової думки.

Серед них треба особливо виділити видатного українсько-польського філософа та просвітителя епохи відродження Станіслава Оріховського (Роксолана) (1513–1566), зокрема, за його погляди на побудову державної влади, її поділ та механізм функціонування, співіснування з церковною владою.

Своє вчення про державу і право він виклав у латиномовних творах «Відступництво Риму», «Про турецьку загрозу», «Розрив з Римом»,

«Напучення королю польському Сигізмунду Августу», «Хроніки Польські (всі написані у 40-х роках – 1-й половині 50-х років XVI ст.), «Квінкункс або Взірець польської корони», Політія польського королівства на кшталт Аристотелевих політик», «Діалог, тобто розмова стосовно екзекуції польської корони», «Про право природне» (всі написані у 2-й половині 50–60-х років XVI ст. та інші [212, с. 324].

Нами проведено аналіз деяких з вищезазначених праць філософа, в результаті чого зроблено висновок, що Роксолан знаходився в процесі пошуку найефективнішої моделі управління державою, підбору суб'єктів, які б мали поділити між собою владу і, таким чином, обмежити можливість її узурпації. Якщо функціональну спрямованість кожного суб'єкта розділеної влади у його вченні викладено лише епізодично, то більш глибокою видається розробка підходів до обмеження влади у Польському королівстві шляхом поділу її серед таких інституцій як король, церква, сенат, уряд, суд [80, а.с. 41].

Крім того, в даному контексті необхідно згадати праці таких відомих авторів, як Ф. П. Шульженко, Т. Г. Андрусак («Історія політичних і правових вчень»), Д. С. Вирський («Оріховський-Роксолан і козащина», «До проблеми витоків ідеології українського козацтва»). Вченими, зокрема, зроблено обґрунтований висновок про те, що ім'я Роксолана, як одного з перших прихильників теорії природного права не тільки в Україні, а й у світі, як філософа, що поділив владу між кількома її суб'єктами і обмежив її таким чином, є несправедливо забутиим.

Із заснуванням у 1550 році поблизу Запоріжжя на острові Хортиця Запорізької Січі розпочався третій період у розвитку української державності і конституціоналізму – період Козацької доби, що тривав понад 200 років (до 1775 року).

Серед основних актів, що відображають державно-конституційні традиції козацької доби, варто назвати Договір між цісарем турецьким і Військом Запорозьким з народом руським про торгівлю на Чорному морі (україно-турецька морська конвенція 1648 р.), Вимоги війська Запорозького, передані

Яну Казимиру 17 серпня 1649 року, Зборівський договір від 18 серпня 1649 року, статті Богдана Хмельницького і жалувані грамоти від 27 березня 1654 року, Гадяцький трактат від 6 березня 1658 року та низку інших.

Вчені, загалом, відзначають, що вищезазначені акти, за винятком Гадяцької унії 1658 року, мало торкаються управління державою та організації державної влади.

Найбільше ж значення для розвитку ідеї поділу влади в Україні і загалом для еволюції українського і світового конституціоналізму мала Конституція Пилипа Орлика, прийнята 5 квітня 1710 року у місті Бендери. На цьому, зокрема, наголошують у своїх працях такі вчені, як А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко («Історія української конституції»), І. Кресіна, О. Кресін («Пилип Орлик і його конституція»), М. І. Малишко («Конституції зарубіжних країн та України: основи конституціоналізму») та інші.

Висловлюючись сучасною мовою, в Україні за Конституцією Пилипа Орлика встановлювалася парламентська республіка. Основою її мали стати загальне виборче право, виборність усіх цивільних та військових посад і принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

При цьому слід зазначити, що Конституція Української Гетьманської держави 1710 р. майже на 70 років випередила Декларацію про незалежність США 1776 р., майже на 80 років передувала одній з перших у світі конституцій – Конституції США 1787 р., французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р., і більше ніж на 80 років – першим європейським конституціям Польщі та Франції 1791 р.

Надзвичайно важливу роль у розвитку української громадсько-політичної думки відіграло Кирило-Мефодіївське братство (1846–1847 рр.). Базуючись на демократичних ідеях, воно виробило модель суспільства і держави, основами якого були справедливість, свобода і братерство.

В основних документах кирило-мефодіївців також відзначається необхідність розподілу функцій в державному апараті, однак не з точки зору принципу поділу влади, а як засіб обмеження влади монарха, зміни існуючого

політичного ладу. Про це, зокрема, зазначає М. Возняк у своїй праці «Кирило-мефодіївське братство».

Серед документів кирило-мефодіївського товариства особливу цінність становлять кілька варіантів або начерків конституції, що вийшли з під пера одного з членів товариства Г. Андрузького. В.С. Журавський у своїй праці «Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми)» аналізує вищевказані конституційні проекти. Вчений, зокрема, наголошує на особливому значенні третього, останнього варіанту конституції Г. Андрузького, який датується 1850 роком. Організація влади в ньому виписана досить схематично. Проте вказується, що на загальнодержавному рівні функціонують законодавчі збори, президент республіки та державна рада, до складу якої входять президенти штатів (на штати повинна була поділитися територія держави), президенти представницьких органів штатів, державний прокурор, міністри.

Звичайно, програмні принципи кирило-мефодіївців вирізнялися певною утопічністю. Цей факт визнавався ще в дореволюційній літературі. За висновком М. Грушевського, саме подолання релігійного містицизму та утопічного слов'янофільства стає характерною ознакою наступного етапу розвитку політико-правової думки, який нерозривно пов'язаний з видатним іменем Михайла Драгоманова [26, с. 52].

Серед творів М. Драгоманова визначальне місце посідає його конституційний проект, що побачив світ у Женеві у 1884 р. під назвою «Проект основ статуту українського товариства «Вольный Союз – Вільна спілка» [36]. В цьому документі прослідковується вимога поділу влади «по вертикалі». Законодавчу владу повинен представляти «Державний собор» – двопалатний парламент у складі «Державної Думи», що представляє інтереси усього населення, та «Спілчанської думи» областей. Роль глави держави цілком логічно обумовлена самою назвою, хоча в проекті немає чіткого порядку його затвердження на посаді. Визначено, що главою держави може бути спадковий імператор, так само, як і обраний на строк глава «Всеросійської державної

спілки». Що ж до виконавчої влади, то до неї однаковою мірою мають відношення як глава держави, так і обраний «Державний собор» – «міністри призначаються главою держави...». Для суду ж над міністрами за посадові злочини, а також над членами «Державної думи» за державну зраду повинен збиратися «Верховний Суд» із членів кримінального департаменту «Сенату» і «Спілчанської думи».

Ю. Охрімович у своїй праці «Розвиток української національної думки», вказує що М. Драгоманов у своєму конституційному проекті запропонував певну модель управління на місцях, що являє собою «синтез виборності посадових осіб до органів влади з їхньою призначуваністю». Мова йде про посаду, так званого, обласного намісника. На думку О.Р. Дашковської, М. Драгоманов хотів виділити та обґрунтувати особливий статус останнього (обласного намісника – О.К.), як самостійної фігури в системі управління за прикладом президентської влади в європейських державах [28, с. 32].

Послідовниками М. Драгоманова з розробки передових ідей державного устрою України були М. Грушевський та М. Міхновський. В Основному законі «Самостійної України», створеному М. Міхновським під впливом праць М. Драгоманова, пропонується модель президентської республіки, в якій законодавчу владу здійснює двопалатний парламент, який складається з Ради представників і Сенату. Виконавчу владу очолює президент Всеукраїнського союзу, який обирається народом на загальних виборах строком на 6 років. Судова влада в цій державі повинна належати судам і суддям.

Аналіз цього конституційного проекту здійснювався, зокрема, такими вченими як О.Р. Дашковська («Теоретичні аспекти розподілу влад в Україні»), А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко («Історія української конституції») та іншими.

Ідея поділу влади, знайшовши своє втілення в теорії і практиці зарубіжного конституціоналізму ще у XVIII столітті, була сприйнята та проголошена представниками прогресивної політико-правової думки в Україні лише наприкінці XIX століття.

Одним з перших політичних документів, в якому пропагувалася ідея поділу влади, був конституційний проект, підготовлений Українською народною партією (УНП) у 1905 р. Аналізуючи цей документ, вітчизняні вчені В.М. Шаповал та В. Баранчик, зокрема, зазначають, що вказаний проект, як і конституції переважної більшості зарубіжних країн, відображав ідею поділу влади у вигляді структурно-функціонального визначення вищих органів держави. Його автори фактично пропонували створити в Україні президентську республіку, де б законодавча влада належала демократичному парламенту, виконавча влада – президенту, а судова – судам і суддям. Характерно, що до 1917 р. УНП була чи не єдиною партією, яка виступала за державну самостійність України, попри певні крайності в її конкретних діях.

Яскравим періодом в історії нашої держави щодо розвитку ідеї поділу влади був період УНР-ЗУНР (1917–1920 рр.). Питанням поділу влади на цьому етапі розвитку української державності приділили увагу такі вітчизняні вчені як Д. Дорошенко («Історія України 1917–1923 рр. Доба Центральної Ради»), В. Румянцев («Конституція УНР 1918 р. – спроба розподілу влади»), І. Лисяк-Рудницький («Українська революція з перспективи сорокаліття»), О. В. Скрипник («Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні»), А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко («Історія української конституції»), О. Субтельний («Україна, історія»), В. Ф. Солдатенков («Українська революція, концепція та історіографія (1918–1920 рр.)»), Н. Єфремова («Конституційне законодавство в період директорії»), В. Винниченко («Відродження нації»), П. Б. Стецюк («Конституція і конституціоналізм в поглядах академіка С. Дністрянського», «Проект Конституції ЗУНР академіка С. Дністрянського»), В. М. Шаповал («Ідея розподілу влад в конституційній теорії і практиці в Україні») та інші.

Однією з головних причин провалу самостійної української державності в період УНР-ЗУНР вчені, зокрема, називають неспроможність на тому етапі розв'язати проблему належної організації державної влади. Тобто, не було створено по справжньому стабільного апарату держави, який би користувався

довірою та авторитетом народу. Україна не зуміла перейти від фази «революційної» до фази «легітимної». Складається враження, що всі українські уряди цієї доби (УНР-ЗУНР – О.К.) носили характер своєрідних експериментів, без авторитету і стабільності, без опертя на правову свідомість мас. Більшість вчених сходяться на думці, що Україна, маючи багатий негативний досвід державотворення, нарешті повинна робити з нього висновки, створивши стабільний державний механізм з чітким поділом влади.

Державне відродження України, наслідком якого стала реалізація українською нацією свого природного права на самовизначення та створення двох українських держав – УНР та ЗУНР, було перервано окупацією етнічних українських територій у 1918–1920 рр. військами сусідніх держав – Радянською Росією, Польщею, Румунією, Чехословаччиною.

Звичайно «радянські конституції» УРСР 1919, 1929, 1937 та 1978 рр. залишили певний слід в історії конституціоналізму. Однак, теорії поділу влади у них явно не пощастило. Марксизм відкидав принцип поділу влади як чужий і неприйнятний. Основним стрижнем, базисом функціонування органів державної влади було проголошено принцип «Вся влада Радам». Інші погляди на побудову взаємовідносин між органами державної влади не мали права на існування і піддавалися нещадній критиці в радянській літературі. Прикладами такого підходу є, зокрема, праці Н. Ворошилова («Критический обзор учения о разделении властей»), В. В. Абашмадзе («Учение о разделении государственной власти и его критика»), С. А. Егорова («Политическая система, политическое развитие, право: критика немарксистских политических концепций») та інші [79, с. 39].

Питання еволюції моделі поділу влади в Україні після здобуття незалежності досліджувалися у працях таких науковців та політичних діячів, як С. Головатий, Л. Юзьков («Конституція незалежної України»), А. Заєць («Формування ідеї правової державності в процесі створення нової Конституції України (1990–1994)»), Л. Юзьков («Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України», «Конституційний процес в

Україні: основні віхи та процедура завершення»), О. Р. Дашковська («Теоретичні аспекти поділу влади в Україні»), М. Ф. Орзіх («Конституційна реформа в Україні», «Критичні примітки до проекту нової Конституції України»), А. Корнеєв («Створення Конституції України (етапи становлення»), Ю. Д. Древаль («Конституційний Договір: урок компромісу»), М. В. Цвік («Про заключний етап конституційного процесу в Україні») та інших.

Вчені, загалом, сходяться у висновках, що розвиток принципу поділу влади на цьому етапі нерозривно пов'язаний з конституційним процесом в Україні, який за своєю тривалістю, надзвичайною складністю та драматичністю не має аналогів у сучасній практиці світового конституціоналізму. Крім того, слід особливо підкреслити, що практично в усіх проектах Конституції України, прийнятих протягом вітчизняного конституційного процесу, в якості одного з провідних принципів був присутній принцип поділу влади.

Наголошуючи на ролі конституції в регламентації питань організації влади в державі, В. В. Речицький справедливо зазначає, що «конституція змушує владу бути моральною, не дозволяючи, разом з тим, перевищувати стандарти моральних вимог до людей» [152, с. 75–89].

До питань конституційної моделі поділу влади в Україні за Конституцією 1996 року у своїх дослідженнях зверталися ряд вітчизняних авторів. Деякі з них у своїх працях аналізували положення та роль Верховної Ради України в системі поділу влади, її взаємодію з іншими гілками влади. Зокрема, це роботи В. Журавського («Становлення і розвиток українського парламентаризму: теоретичні та організаційно-правові проблеми», «Парламент України: шляхи розвитку та вдосконалення функцій», «Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект»), О. Скрипнюка («Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики»), Р. Павленка («Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід»), дослідження В. Шаповала, В. Борденюка, Г. Журавльової («Парламентаризм і законодавчий процес в Україні»), монографія О. Ющика («Теоретичні основи законодавчого процесу»). Проблематика контрольних функцій

представницького органу за главою держави та органами виконавчої влади розглядаються в монографічних дослідженнях зарубіжних авторів О. Румянцева, С. Червоної, М. Петросяна, В. Хоботова, І. Жигарьова.

Функції Глави держави, його взаємодія з іншими вищими владними інституціями аналізується в монографічному дослідженні О. Скрипнюка «Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики». Аналогічна проблематика знаходить відображення в монографічному дослідженні Ю. Тодики та В. Яворського «Президент України: конституційно-правовий статус». В останній роботі, насамперед, аналізується установча та арбітражна функції Президента України, які до внесення конституційних змін визначали його місце в механізмі державної влади.

Питання про функції, місце і роль виконавчої влади в системі поділу влади, за Конституцією 1996 року в її первинній редакції розглядаються в роботах А. Мішина, В. Шатіло, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, К. Ващенко, А. Дегтяра, В. Кампо, А. Коваленка, М. Козюбри, А. Колодія, Р. Павленка, О. Рудика, В. Шаповала, та ін. Зокрема, це робота В. Шаповала «Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект)», монографії А. Коваленка «Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика», А. Дегтяра «Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення», Р. Павленка «Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід» та інші.

Невизначеність статусу Уряду в Україні за Конституцією 1996 року до внесення до неї змін розглядається у роботах В. Авер'янова, В. Кампо, М. Козюбри, В. Скрипнюка, Ю. Тодики, В. Шаповала, В. Шатіло. Автори, насамперед, акцентують увагу на слабкості позицій Уряду у стосунках з Президентом та Верховною Радою України, його надмірну залежність від останніх.

Підкреслюється необхідність подальшої інституціоналізації і нормативного визначення статусу Кабінету Міністрів України в системі поділу влади. Фактично всі вищезазначені автори аргументують необхідність

найповнішого і точного втілення в життя політико-правового статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади України.

До написання роботи був залучений Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України, прийнятий Венеціанською Комісією на 57-му пленарному засіданні.

Залучення широкого переліку джерел дало можливість автору уникнути можливого суб'єктивізму та однобокості у висвітленні порушених в роботі питань, здійснити багатосторонній правовий аналіз еволюції ідеї поділу влади в Україні.

В галузі юриспруденції сьогодні з'явилися фундаментальні монографічні дослідження окремих структурних елементів системи поділу влади, де питання становлення і розвитку принципу поділу влади в Україні в цілому розглядаються доволі поверхнево. Тому, з огляду на відсутність в національній юридичній науці спеціальних системних (комплексних) досліджень проблем побудови ефективного механізму поділу влади в Україні на різних етапах її історичного розвитку, автор мав на меті відтворити цілісну картину еволюції ідеї поділу влади від найдавніших часів до сьогодення нашої держави. Крім того, автор намагався запропонувати власне бачення практики поділу влади на сучасному етапі державотворення та окреслити перспективи подальшої трансформації системи стримувань і противаг в Україні у контексті політико-правової реформи.

Висновки до розділу I

1. Учення про поділ влади пов'язане з різними історичними епохами. Витоки ідеї поділу влади вбачаються у політичній філософії періоду античності Платона, Арістотеля, Епікура, Полібія тощо. Вагома заслуга у формуванні загальнотеоретичних засад концепції поділу влади належить видатним представникам епохи Просвіти (Відродження) Ніколо Макіавеллі (1469–1527 рр.), Т. Гоббсу (1588–1679 рр.) та Д. Дідро (1713–1784 рр.). Водночас

першовідкривачами у створенні доктрини поділу влади справедливо вважаються англійський філософ Джон Локк (1623–1704 рр.) і французький мислитель Шарль-Луї де Монтеск'є (1689–1755 рр.).

2. Передумови подальшого розвитку ідеї поділу влади та політико-правових інститутів в Україні були закладені в період Київської Русі та Галицько-Волинської держави. Сучасні вчені доходять висновку, що наші пращури – засновники української державності, фундатори високої правової культури, що ґрунтувалася на звичаях предків, перетворилася у норми звичаєвого права, а пізніше у систему правових норм.

3. Дуже цікавим і малодослідженим періодом розвитку правової думки щодо організації державної влади, що заклав певні основи для подальшого розвитку ідеї поділу влади, був період входження українських земель до Великого князівства Литовського і Речі Посполитої. Серед мислителів того часу слід особливо виділити видатного українсько-польського філософа та просвітителя епохи відродження Станіслава Оріховського (Роксолана) (1513–1566), зокрема, за його позиції щодо побудови державної влади, її поділу та функціонування, співіснування з церковною владою. Здійснений аналіз деяких праць філософа засвідчив, що Роксолан знаходився в процесі пошуку найефективнішої моделі управління державою, підбору суб'єктів, які б мали поділити між собою владу і, таким чином, обмежити можливість її узурпації.

4. Визначною подією періоду Козацької доби української історії було прийняття Конституції Пилипа Орлика 1710 р., яка заклала вагомі підвалини для становлення концепції поділу влади в Україні. Цим актом вперше на конституційному рівні було передбачено існування парламентської республіки, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, загальне виборче право. При цьому слід зазначити, що Конституція Української Гетьманської держави 1710 р. майже на 70 років випередила Декларацію про незалежність США 1776 р., майже на 80 років передувала одній з перших у світі конституцій – Конституції США 1787 р., французькій Декларації прав людини і

громадянина 1789 р., і більше ніж на 80 років – першим європейським конституціям Польщі та Франції 1791 р.

5. XIX століття ознаменувалося піднесенням національної свідомості українців, зростанням їх активності у вітчизняній політико-правовій думці, зрозумілим та послідовним бажанням боротьби за відновлення державності. Вказані тенденції відобразилися в працях членів Кирило-Мефодіївського товариства, Михайла Драгоманова, Миколи Міхновського та інших видатних мислителів того часу, які стали предметом аналізу даного дослідження.

6. Яскравою сторінкою в розвитку української державності стала революційна доба 1917–1921 рр. Концепція поділу влади набула розвитку в Конституції УНР 1918 р., Законі про тимчасовий державний устрій України 1918р., Законі про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці 1920 р., Проекті Конституції ЗУНР С. Дністрянського 1920 року та інших актах цього періоду, що виступили джерельною базою нашого дослідження.

7. На сьогоднішній день в Україні існує чимало різнопланових наукових розвідок з проблем поділу влади. Зокрема, в галузі юриспруденції з'явилися і фундаментальні монографічні дослідження окремих структурних елементів вітчизняної владної системи. Проте комплексних наукових праць, які ґрунтовно та цілісно відображали б еволюцію концепції поділу влади в українській політико-правовій думці, і зокрема в період з XIX – до початку XXI ст., практично немає, що зумовлює цінність та актуальність даної роботи.

РОЗДІЛ II

ГЕНЕЗИС ТА ЕВОЛЮЦІЯ ІДЕЇ ПОДІЛУ ВЛАДИ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ XIX – XX ст. (до 1991 р.)

2.1. Розвиток політико-правових ідей поділу влади в українській політико-правовій думці XIX ст.

Теорія поділу влади пройшла в Україні довгий та непростий шлях становлення і розвитку. В ранньодержавницький період історії будь-якої держави, в тому числі і України, цей принцип був відсутнім в усіх формах правління. Владу, в той час, ототожнювали з силою, яка покликана в першу чергу підтримувати порядок всередині країни та захищати її від зовнішнього ворога, а відповідно, чим більше сили сконцентровано в одних руках, тим ефективніша влада.

Історія доводить: про існування принципу поділу влади і його реалізацію в управлінському механізмі тієї чи іншої держави, можна говорити тільки тоді, коли окремі гілки єдиної державної влади, володіючи чітко визначеним статусом, взаємодіють одна з одною на основі механізму стримувань і противаг, забезпечуючи баланс політичних сил в державі. Не є винятком в цьому плані і Україна. Державно-конституційні традиції українського народу мають складну історію, що налічує багато століть. Звичаєве право в додержавну епоху було єдиним джерелом правових норм. Проте, саме у звичаєвому праві закладалися визначені передумови подальшого розвитку політико-правових інститутів в Україні, зокрема, в період Київської Русі та Галицько-Волинської держави.

Значні зміни в розвитку політичної і правової думки України пов'язані з періодом її бездержавного існування. XIX ст. ознаменувалося піднесенням національної свідомості українців, зростанням їх активності у вітчизняній політико-правовій думці з чітко вираженими прагненнями до політичної боротьби за відновлення української державності.

Надзвичайно важливу роль в розвитку української громадсько-політичної думки XIX ст. відіграло створене у Київському університеті Кирило-Мефодіївське товариство (1846–1847 рр.), як таємна політична організація. Організаційні принципи товариства були розроблені в Статуті, підготовленому В. Білозерським, а програмні вимоги містилися у творі М. Костомарова «Закон Божий (Книга буття українського народу)». Цей програмний документ був написаний в дусі романтизму та тогочасного ідеалізму, проіннятий пануванням християнських цінностей. У «Книзі буття Українського народу» передбачалося перебудову суспільства на засадах справедливості, рівності, братерства, свободи. Члени товариства прагнули досягти свого ідеалу шляхом державних реформ, яким передували б поширення освіти, проповідування християнських та громадських ідей, моральне удосконалення членів суспільства [215, с. 96].

В основних документах кирило-мефодіївців також відзначається необхідність розподілу функцій в державному апараті, однак не з точки зору принципу поділу влади, а як засіб обмеження влади монарха, зміни існуючого політичного ладу [19, с. 15].

Одним із засновників та ідейних натхненників Кирило-Мефодіївського братства був український і російський історик, письменник, публіцист та політичний мислитель М. І. Костомаров, якого за участь у діяльності братства було навіть засуджено до однорічного ув'язнення [213, с. 375]. У рукописі М. Костомарова «Книги буття українського народу» (1846) наголошується на тому, що урядники і правителі повинні підлягати закону святому і сонмищу, і бути всім слугами». У цьому творі, який справедливо вважається знаковим в українській політичній думці, прославляється суспільна організація слов'янства, яке «ще до віри святої не мало ні царей, ані панів, і усі були рівні, і не мало воно ідолів». Аж два лиха було у слов'ян: перше – «незгода», а друге те, що вони, як менші брати, «переймали од старших, того не бачучи, що у їх своє було лучче, ніж братівське» [47, с. 40].

Отже, у праці М. Костомарова виділяються дві проблеми, які визначили подальший розвиток української політичної думки в цілому та ідеї поділу влади

зокрема: це завоювання політичної свободи та національної волі. «Справжній українець, – підсумовує М. Костомаров, – не любить ні царя, ні пана, і знає одного Бога... Лежить в могилі Україна, та не мертва, бо уже приходить голос і пробудить» [47, с. 254–256, 258].

Серед документів Кирило-мефодіївського товариства особливу цінність становить також кілька варіантів або начерків конституції, що вийшли з під пера одного з членів товариства українського правознавця і громадсько-політичного діяча Г. Андрузького, якого за участь у братстві теж було заарештовано і вислано спочатку до Казані, а потім переміщено у місто Петрозаводськ під суворий нагляд поліції [214, с. 110–111].

У так званому першому проекті конституції «Досягнення можливого ступеня рівності й свободи переважно в слов'янських землях», що мав фрагментарний характер, йшлося про необхідність солідарності народу шляхом ліквідації дворянських родів, забезпечення «особистої волі кожного», а також «рівних прав державних». Рівність прав державних Г. Андрузький розумів так: «Закони для всіх однакові», а «місця та шана доступні безумовно для всіх». За його словами, рівні державні права для всіх дадуть владу мудрості [47, с. 41].

У 1846–1847 рр. було написано й другий проект конституції Г. Андрузького. Цей проект вже має поділ на статті та містить певні узагальнення, хоча й вони досить еkleктичні. Подібно до першого проекту цей документ також не містить положень, що стосувалися б конкретної організації влади. Проте знаходимо в ньому деякі важливі ідеї стосовно основних принципів державного устрою. Так, кожна держава мусить походити на родину, тоді вона відповідатиме ідеалу. У свою чергу вдосконалення держави можливе шляхом найперше рівності, свободи, закону [57, с. 418–419].

Особливе місце серед конституційних проектів Г. Андрузького посідає третій і останній варіант «Начерки Конституції республіки», написаний приблизно у 1850 р., у якому мислитель відкидав монархічну форму державного правління і висуває ідею слов'янської федерації, до якої входила б і Україна. Організація влади у ньому виписана досить схематично. Проте

вказується, що на загальнодержавному рівні функціонують законодавчі збори, президент республіки та державна рада, до складу якої входять президенти штатів (на них повинна була поділятися територія держави), президенти представницьких органів штатів, державний прокурор, міністри.

Функції ж судової влади, згідно з проектом Конституції покладалися на окружні палати, які мали в своєму складі Думу (судова частина). На рівні областей та округів також передбачалося формування відповідних представницьких та розпорядчих органів. Лише в громаді управа зосереджувала в собі функції судової, розпорядчої та виконавчої влади [185, с. 7].

Заслуговує на увагу, насамперед, спроба прив'язати цей проект до провідної ідеї кирило-мефодіївців, пов'язаної з утворенням слов'янської федерації, щоправда в проекті Г. Андрузького згадуються не тільки слов'яни, а й інші народи [47, с. 43].

На жаль практичні дії у напрямі реалізації своїх програмних вимог «Кирило-мефодіївське товариство» так і не здійснило. Проте, його діяльність була першою спробою інтелігенції перейти від культурницького до політичного етапу визвольної боротьби. Уперше здійснено спробу об'єднати українську національну ідею із загальнолюдськими християнськими цінностями та ідеєю слов'янської єдності.

Значним позитивом було те, що національне звільнення українців розглядалося в контексті загальноєвропейської боротьби поневолених народів. За своїми світоглядними принципами братство було схожим на такі європейські організації, як «Молода Італія», «Молода Ірландія», проте відкидало насильство як засіб досягнення мети.

Наступний етап розвитку української політико-правової думки нерозривно пов'язаний з видатним іменем українського історика та громадського діяча Михайла Драгоманова (1841–1895) [47, с. 44]. Його політико-правова спадщина постійно перебуває в полі зору українських

дослідників, тому, доцільно звернутися до тих творів, які безпосередньо стосуються проблеми витоків ідеї поділу влади.

Серед них визначальне місце посідає конституційний проект, що побачив світ у Женеві у 1884 році під назвою «Проект основ статуту українського товариства «Вольний союз – Вільна спілка» [35]. Як визначено у частині першій цього проекту, у землях, населених українським племенем, повинно бути засноване товариство «Вольний Союз – Вільна спілка», яке поставить своїм завданням роботу для політичного, економічного і культурного визволення та розвитку українського народу й іноплемянних колоній, що живуть серед нього. «Вільна спілка мусила діяти у союзі з іншими подібними товариствами, що утворювали ті нації, інтереси яких дотичні до інтересів українського народу [47, с. 44].

М. Драгоманов цілком резонно виступає апологетом теорії поділу влади, недопустимості поєднання її функцій в одному органі, що має слугувати запорукою «існування правління законів, а не правління людей». Більш того, виявляється, що М. Драгоманов є настільки беззастережним противником централізації, що ставить у залежність від неї і поєднання, зосередження в одному владному органі кількох владних функцій. Безперечно, що таке поєднання за умови централізації посилюється. Проте, про пряму залежність між ступенем централізації влади та ефективністю дотримання принципу розподілу владних повноважень говорити важко. До речі, Конституція США також не може слугувати ілюстрацією драгоманівської тези. Дійсно, парламентська республіка відрізняється за принципами управління од президентської в площині розподілу владних функцій. Проте, видається нам, немає достатніх підстав пов'язувати цю різницю із ступенем централізації. Можна звичайно говорити про необхідність для гарантування природних прав людини інституту місцевого самоврядування, але сам М. Драгоманов не розкриває причинно-наслідкового зв'язку між повноваженнями органів місцевого самоврядування та реалізацією і дотриманням принципу поділу влади. М. Драгоманов ставить в залежність, те, що «політики французького

Народного Собору» «змішували ідею про свободу» з ідеєю про «верховенство народної волі» чи «народне самодержавство» від того, що вони поставили собі за мету встановити республіку «єдину й нероздільну» [37, с. 332]. Таким чином, у М. Драгоманова простежується намагання довести зв'язок між централізацією та порушенням принципу поділу влади, а також встановленням, «цілком природно», диктатури як наслідку.

М. Драгоманов відзначає ще одну особливість централізації влади – її нестійкість. «За диктатурою Народних Зборів наступив – і цілком природно – ряд різноманітних, супроводжуваних вбивствами та адміністративними засланнями, переворотів...» [37, с. 332]. Ці перевороти здійснювались в ім'я «загального чи народного порятунку», аж допоки шляхом останнього державного перевороту не було встановлено – знов таки в ім'я «верховної влади народу – диктатуру Наполеона I, яка «природно» перетворилась в спадкову монархію.

В той же час, централізація влади є необхідною для подолання інерції на місцях. Звісно, що передача влади «від центру» до «окраїн» – органам місцевого самоврядування (за драгоманівським проектом – обласним думами) не могла б і не може в принципі без жорстокої координації з центру проводити суспільно-політичні зміни принципово нового характеру.

Для поступального, незворотного розвитку демократичного управління М. Драгоманов пропонує тактику компромісу, «угоди». Оскільки радикальним шляхом, на думку мислителя, неможливо та й не доцільно впроваджувати нові прогресивні, демократичні порядки, то «в найближчому майбутньому адміністративно-поліцейський устрій в Росії вийде лише угодою начал самоврядування й централізації, виборності й призначення, і «варто заздалегідь змиритись із цим, коли при тому будуть забезпечені інтереси осіб і місцевих колективностей в їх найістотніших, повсякденних справах» [37, с. 322]. Сенсом такого компромісу, одночасно і гарантією його ефективності мусить виступити закон, його аргумент; а, з іншого боку, – механізм, що забезпечував би дотримання, здійснення самого закону. Компроміс мусить бути «цілком чесним

і відвертим договором, який би, з одного боку, надавав органам місцевого самоврядування повну широту дій, а з іншого боку, покладав би строго визначені межі втручання призначених згори адміністраторів в рішення органів цього самоврядування й наставляв би суддею між ними цілком самостійну установу, яка не могла б керуватись в своїх рішеннях нічим іншим, крім законів» [37, с. 332].

Для контролю, нагляду за дотриманням законності пропонується запровадження інституції «обласного намісника», який би «призначався главою держави, але тільки цей намісник зовсім не повинен бути ні «хазяїном області» стосовно адміністрації взагалі, яким хотіли зробити колишнього губернатора, ні володарем над органами самоврядування, яким по суті залишився нинішній губернатор в Росії» [168, с. 40–41]. Обласне намісництво має виконувати лише одну функцію – посередництва (контролю) між «органами місцевого самоврядування та урядом центральним» [37, с. 323]. Обласний намісник повинен мати «право протесту проти дій і постанов органів місцевого самоврядування, у випадку порушення ними основних законів і загальних інтересів державного союзу, із тим, аби протести проти органів сільських та волосних розглядались, наприклад, в повітовому з'їзді мирових суддів (котрий взагалі міг би бути апеляційною інстанцією на сільські та волосні управи), а у випадку незгоди мирового з'їзду із намісником переносилися б в Сенат, який би розглядав і протести намісника проти дій і постанов управ і дум міських і повітових» [37, с. 323]. Свої висновки щодо правомірності «дій та постанов управ і дум обласних» намісник міг би лише представляти на розсуд міністерства. І лише міністерство за поданими висновками намісника могло б опротестувувати дії або постанови органів місцевого самоврядування. «В свою чергу, опротестування, подані міністерством, розглядалися би в Сенаті на спільних зборах (засіданнях) його департаментів в присутності (для пояснень) уповноважених від обласної думи [37, с. 323]. «На допомогу наміснику у всіх цих справах нагляду за органами місцевого самоврядування могла б бути

заснована обласна рада, половина членів якої могла б призначатись урядом, а інша обиралася б обласними думами» [37, с. 323].

Така, на перший погляд, переобтяжена процедурою та гіпертрофованим штатом службових осіб інституція, проте переслідує певну мету; в принципах її побудови криється логіка. У політичній програмі М. Драгоманова (в конституційному проекті, що входить до «Проекту основ статуту українського товариства «Вільна Спілка»» зокрема) принцип розподілу влад в класичному для нас розумінні не дістав невідступного дотримання. Як зазначає О. Скакун, «підкреслюючи самостійність і незалежність суду, він однак, вважав, що на вищому рівні Верховний суд має складатись із членів кримінального департаменту Сенату і Союзної думи. Остання, згідно з його проектом, була складовою частиною законодавчого органу: представництво його членів у вищому суді свідчило зовсім не про строгий розподіл влад – законодавчої і судової» [164, с. 59–60]. О. Скакун твердить, «що теорію розподілу влад М. Драгоманов розумів не буквально, не як розмежування влади. Для нього... джерелом і носієм влади є народ; по суті влада єдина, а є лише розподіл праці між органами влади» [172, с. 59].

У М. Драгоманова, дійсно, не завжди можна спостерігати ревне дотримання розподілу влади за функціями. Безперечно, М. Драгоманов розумів і віддавав належну увагу такому правовому інституту як поділ влади. Зокрема, він категорично засуджував і вказував на фатальні наслідки зосередження Народними Зборами у Франції часів революції: «в собі всіх влад (законодавчої, виконавчої та судової)» [37, с. 332]. Проте, в драгоманівському конституційному проекті – основна турбота – забезпечення особистих прав і свобод. А це вже, враховуючи, звичайно, політичний режим Російської імперії, і є головним завданням. (Розподіл влад – лише один із механізмів, що сприяє цьому.) Натомість М. Драгоманов пропонує принцип розподілу джерел формування владних органів. «Державний Собор повинен складатись із членів сполучених Державної і Союзної думи, а також із нарочитих гласних, обраних обласними зборами в такій кількості, аби число членів Союзної Думи і цих

нарочитих гласних було рівним числу членів Думи Державної» [37, с. 287]. Згадуваний вже Верховний Суд має складатись «із членів кримінального департаменту Сенату і Союзної Думи» [37, с. 286].

Таке формування з різних джерел особового складу владних установ, за своєю суттю, переслідує мету, тотожну тій, якій слугує й «теорія поділу влади» Ш. Монтеск'є – обмеженню всесилля влади над індивідуальною свободою. У випадку розподілу влади за функціями (на законодавчу, виконавчу та судову) це досягається шляхом розмежування компетенції, поділом сфер дії відповідних органів.

У драгоманівському варіанті (формування особового складу владних органів з різних джерел) обмеження влади відбувається, головним чином через наявність відмінності інтересів, які можуть переслідувати різні частини однієї й тієї ж владної установи. В цьому випадку обмеження, самоконтроль влади досягається завдяки внутрішньому механізмові (на відміну від механізму противаги й стримування між різними гілками влади). Такий «внутрішній механізм» або, сказали б ми «механізм незгоди», може виявитись почасти й ефективнішим від класичного протистояння різних гілок влади. Особливо це стосується вияву «побічного, ефекту» такого протистояння, яке іноді (в наші часи – нерідко) призводить, до заблокування, паралічу владних механізмів взагалі.

На загальнодержавному рівні завідування справами і загальнодержавне законодавство повинні підлягати віданню «Державного собору» – двопалатного парламенту у складі «Державної думи», що представляє інтереси усього населення та «Спільчанської думи» областей. На зборах Державного собору передбачається представництво від Державної та Спільчанської дум, а також нарочитих гласних, обраних народними зборами в такій кількості, щоб число членів Союзної Думи та цих нарочитих гласних дорівнювало кількості членів Державної Думи. На час перерви своїх зборів обидві думи утворюють із себе Спостережну Комісію [82, с. 49].

З точки зору актуальної на сьогодні проблеми запровадження в Україні двопалатного парламенту цікаво дослідити, як співвідносилась компетенція цих двох дум. Зокрема, Спільчанській думі, як представниці областей, окрім участі у загальнодержавному законодавстві, передавалося «завідування державним майном як спільним для всіх областей державним запасом». Крім того, саме з поміж кандидатів, запропонованих Спільчанською думою, глава держави призначає членів Сенату – вищого судового органу, з осіб, що одержали вищу юридичну освіту та мають відповідну практику роботи.

Роль глави держави цілком логічно обумовлена самою назвою, хоча в проекті немає чіткого порядку його затвердження на посаді. Зазначено, що главою держави може бути спадковий імператор, так само, як і обраний на строк голова Всеросійської державної спілки. До повноважень глави держави віднесено обов'язок оприлюднювати закони, а також наглядати за їх виконанням. Можна зробити висновок, що це певний прообраз сучасного конституційного положення, за яким Президент України як глава держави виступає гарантом додержання Конституції та законів.

М. Драгоманов пропонує також механізм взаємодії глави держави і Спільчанської думи, за пропозицією якої він може розпустити Державну думу. Правда, в цьому випадку, Спільчанська дума теж достроково припиняє свою діяльність. Знов-таки, цілком сучасна проблема стримування нижньої палати потенціалом регіонального представництва.

Що ж до виконавчої влади, то до неї однаковою мірою мають відношення як глава держави, так і обраний Державний собор – «міністри, які призначаються главою держави, відповідають перед обома Думами і можуть бути віддані ними до суду». До речі, знову виникає цілком сучасна аналогія, адже М. Драгоманов пропонує своєрідний варіант процедури імпічменту: «Для суду над міністрами за посадові злочини, а також над членами Державної і Спостережної думи за державну зраду повинен збиратися Верховний Суд із членів кримінального департаменту Сенату і Спільчанської думи». Якщо оцінювати уроки цього проекту для сучасності, то не можна оминати того, як

М. Драгоманов ставиться до проблеми додержання відповідності законів, що їх приймають обидві думи, «основному закону» – «питання ці повинні вирішуватись Сенатом на загальних зборах його департаментів» [47, с. 46].

М. Драгоманов не пропонує реформувати тогочасне судочинство (за статутами 20 листопада 1864 р.), яке він визнає задовільним. Таке враження, що він не задавав собі роботи докорінно переглядати і змінювати дію судової влади в цьому проекті. Це може свідчити про те, що у М. Драгоманова не знайшла застосування теорія поділу влади у її класичному варіанті зі строгим розмежуванням функцій в механізмі державної влади і системою стримування та противаг між органами державної влади. Існує припущення, що свій проект М. Драгоманов призначав певному перехідному періоду – цим, зокрема, і пояснюється відмова реформувати діюче судочинство.

В проекті надзвичайно розвинуті федералістські засади – обласним думам, як представницям земель, належать ключові функції в державі. Така конституція, як для Російської імперії, може бути логічно пояснена лише одним – вона мала надати якнайбільше повноважень місцевій владі (в той час, коли переважна більшість населення України була корінною, це було блискучим кроком до вирішення національного питання та права народу на суверенітет). Здається зайвим говорити, що тривале існування імперії з такою конституцією було б вельми сумнівним.

Оцінюючи можливість докорінних змін в державному механізмі Російської імперії того часу М. Драгоманов у своєму конституційному проекті запропонував певну модель управління на місцях, що являє собою «синтез виборності посадових осіб до органів влади з їхньою призначуваністю» [122 с. 109].

На новий територіальний поділ М. Драгоманов покладав надію консолідації українських земель, заради чого й намагався включити до чотирьох українських областей майже всі етнічні українські території.

Безперечно, як справедливо зазначає В. М. Шаповал, М. Драгоманов не врахував тих чинників, які не давали реального шансу на втілення його ідей

децентралізації влади. Але у будь-якому разі, ним був зроблений вагомий внесок у вітчизняну політико-правову доктрину щодо територіальної організації влади.

Послідовником М. Драгоманова з розробки передових ідей державного устрою України був М. Міхновський. В Основному законі «Самостійної України», створеному М. Міхновським під впливом праць М. Драгоманова, пропонується модель президентської республіки, в якій законодавчу владу здійснює двопалатний парламент, який складається з Ради представників і Сенату. Виконавчу владу очолює президент Всеукраїнського союзу, який обирається народом на загальних виборах строком на 6 років. Судова влада в цій державі повинна належати судам і суддям [106, с. 13–14].

Таким чином, на думку О. Р. Дашковської, М. Міхновський намагався обґрунтувати необхідність розподілу праці в державному апараті за трьома основними функціями – законодавчою, виконавчою і судовою [28, с. 33].

Кінець XIX ст. ознаменувався піднесенням національної самосвідомості українців, зростанням їх активності. Це привело до виникнення політичних партій із більш чітко вираженими прагненнями до політичної боротьби за відновлення української державності. Саме в програмних документах партій українська національна політико-правова традиція набуває змісту «партійних конституцій», як їх назвав О. Мироненко через опосередкований юридичний зміст програмних документів [98, с. 9]. Сутність таких «партійних конституцій» становило партійно-програмне бачення майбутнього державного устрою України, її політичної системи, форм і методів правління, правових цінностей та інститутів тощо. Більша частина українських партій різних спрямувань заклала у свої конституційні проекти ідею (принцип) поділу влади.

Підкреслимо, що ідею поділу влади в своїх програмних документах визначали Революційна українська партія, Українська народна партія, Українська демократична партія, Українська демократично-радикальна партія, Українська демократично-хліборобська партія тощо [109, с. 349–351, 357–362, 342–343, 344–349, 434–437].

Найбільш послідовною щодо ідеї поділу влади була, на думку О. М. Мироненка, українська партія соціалістів-федералістів, яка увібрала в себе найбільше ідей проекту М. Драгоманова [100, с. 437–440].

Державою було визначено Російську Федерацію, де законодавчу функцію мав виконувати двопалатний представницький орган: одна палата – Вседержавний парламент, що складався б із послів, друга – Федеральна Рада, яка б складалася з рівної кількості представників від кожного штату. Верховна виконавча влада та загальнодержавне представництво мало належати Високій Державній Раді, яку б обирав Вседержавний парламент за згодою Федеральної Ради. Передбачалася також посада Голови федерації. Соціалісти-федералісти, на відміну від інших партій, відмовилися від виборів глави держави, а наділяли правом бути президентом впродовж одного року по черзі кожного з членів Високої Державної Ради. Крім того, Рада наділялася правом розпуску Вседержавного парламенту відповідно до конституції федерації.

Цікаво, що програма містила поняття, яке досить актуальне і сьогодні. Йдеться про парламентську більшість, яка згадується в контексті формування кабінету міністрів. Судова влада мала бути представлена Федеральним Судом. Суд мав право вирішення як справ щодо загальнодержавної конституції, так і справ звичайних громадян. Тобто, один орган виконував функції Конституційного Суду і судів загальної юрисдикції.

Недолік програми полягав у хворобливому прагненні до федеративних зв'язків з Росією. Україна мала зайняти місце окремого штату. Влада поділялася між Сеймом (Українська Народна Рада), Радою Міністрів, виборним судом. В Україні виконавча влада також повинна була формуватися більшістю сейму, і один з членів її мав очолити уряд.

Отже, як бачимо, ідея поділу влади, знайшовши своє відображення в теорії і практиці зарубіжного конституціоналізму ще у XVIII ст., була сприйнята та проголошена представниками прогресивної політико-правової думки на українських землях у складі Російської, Австрійської (Австро-Угорської) імперій лише наприкінці XIX ст. Дещо пізніше звернення до цієї ідеї

було зумовлене об'єктивними причинами, оскільки на час її формування та подальшого поширення український народ був уже позбавлений власної державності. Це не могло не позначитись на змісті політико-правової теорії, яка складалася на його землях. Особливо це стосувалося тих ідей, які були пов'язані з державною владою. До того ж більша частина українських земель перебувала під імперською самодержавною владою, яка не тільки не припускала який-небудь її поділ, а й взагалі тривалий час ставилася до подібних ідей як до злочинних.

2.2 Еволюція ідеї поділу влади в Україні з початку ХХ ст. до здобуття нею незалежності (1991 р.)

Перші спроби реалізації теоретичного досвіду проблем взаємовідносин владних структур припадають на часи української революції 1917–1921 рр., коли будівництво національної держави перейшло в реальну площину.

Треба зазначити, що по суті, у 1917 році починається новий період українського державотворення. Як відомо, 17 березня 1917 року з представників українських партій створюється Українська Центральна Рада (УЦР). Національну ідею, що почала поширюватися в народі, було палко підтримано. У квітні відбувається Український Національний Конгрес, у травні – Військовий з'їзд, потім селянський та робітничий з'їзди, які визнають УЦР та обирають до її складу своїх представників. УЦР стає легітимним органом влади. Видаються Універсали Центральної Ради, які поширюють національну ідею, формують суспільно-політичну думку, визначають риси нової української держави. То було найвище піднесення творчості мас, справжня національна революція. І хоча практичний досвід державотворення в Україні в той період не завжди відбивав зміст традиційної ідеї поділу влади, певні засади цього поділу були тоді присутні у змісті найважливіших політичних актів і законів.

Вже в II Універсалі Української Центральної Ради (3 липня 1917 р.) визначалися загальні риси тимчасового порядку управління державними справами. Центральна Рада, яка спочатку свого існування фактично була органом територіального, партійно-політичного і корпоративного представництва, мала виділити зі свого складу орган – Генеральний Секретаріат, який би ніс перед нею політичну відповідальність. Генеральний Секретаріат повинен був затверджуватися російським тимчасовим урядом як «носітель найвищої краєвої влади Временного Правительства на Україні» [65].

В III Універсалі Центральної Ради (7/20 листопада 1917 р.) було проголошено, що «до Установчих Зборів України вся власть творити лад на землях наших, давати закони і правити належить нам, Українській Центральній Раді, і нашому правительству – Генеральному Секретаріатові України» [65].

Нарешті, в IV Універсалі (9 січня 1918 р.), яким однозначно декларувалася державна самостійність України, встановлювалося, що від імені народу і до скликання Установчих зборів управління в країні буде здійснювати Центральна Рада та її виконавчий орган – «Рада народних міністрів, яка заступала Генеральному Секретаріатові» [65, с. 61–62, 67–72].

Така організація державної влади призначалася для вирішення нагальних проблем становлення нової держави у надзвичайно складних умовах і мала тимчасовий, перехідний характер. Це підкреслювалося і в цитованих документах. Тому, цілком зрозумілим є те, що в них не знайшла повною мірою свій відбиток прийнята на той час ідея поділу влади, хоча її і враховували. Можна вказати і на відсутність у тогочасної політичної еліти досвіду державного будівництва. Група людей, яка творила державу, була захоплена ідеями гуманізму, народовладдя, соціалізму.

Проголошення III Універсалом створення Української Народної Республіки поставило на порядок денний необхідність вироблення власної Конституції. Потрібно зазначити, що з самого початку роботи над проектом Конституції УНР в її основу було покладено ідею поділу влади, як гарантію демократичного розвитку Української держави.

Робота над проектом конституції була досить плідною і просуvalась доволі швидкими темпами, чому значною мірою сприяла розвиненість в Україні на зламі XIX–XX століть державно-правової думки, що увібрала в себе кращі державотворчі ідеї і передові досягнення світового досвіду державного будівництва. Проте, воєнні події в Україні на початку 1918 року не дали змоги в повному обсязі завершити роботу над проектом Конституції та належним чином обговорити і прийняти її. Текст Конституції, згадував Д. Дорошенко, «було ухвалено практично без змін, тобто у тій редакції, яка була запропонована комісією» [34, с. 331–332].

Отже, на останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 року було ухвалено Конституцію УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР). Але через гетьманський переворот, що стався в той же день, Основний Закон УНР не набрав правової чинності.

Одним з основних принципів Конституції УНР 1918 року був поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно до цього будувалася структура центрального державного апарату.

Конституція 1918 року складалася з восьми розділів, чотири з яких були присвячені організації і компетенції органів влади, насамперед вищих органів держави. В розділі третьому цієї Конституції була зафіксована ідея поділу влади, хоча й у формі, значно відмінній від загальноприйнятих стандартів. Так, у ст. 23 записано: «Верховним органом влади УНР являються Всенародні збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують органи виконавчої та судової влади УНР». Зміст ст. 24 зводиться до того, що «вища власть виконавча в УНР належить Раді Народних Міністрів». Згідно ж положенням ст. 25 «вищим судовим органом є Генеральний Суд УНР» [65, с. 74].

Такий підхід до розподілу влад, як вірно зазначає В. М. Шаповал, є багато в чому формальним. Зокрема збори не тільки визнавалися вищим органом законодавчої влади, а і фактично одержували статус верховного органу. Звідси цілком логічним є те, зазначає автор, що в Конституції 1918 року важко знайти

положення про стримування і противаги, які б збалансовували державний механізм на принципах рівнозначності вищих органів [195, с. 29–37].

Більш-менш чітко Конституція УНР окреслювала компетенцію парламенту. Як випливає зі змісту Основного Закону, Всенародні Збори як верховний представницький орган влади УНР (ст.ст. 2, 3) могли розглянути і вирішити будь-яке питання державного, економічного та соціально-культурного життя республіки. Одночасно, Конституція визначала предмети виключного відання Всенародних Зборів, підкреслюючи їх статус верховного органу УНР. При цьому її укладачі виходили із класичних уявлень про прерогативи парламенту і відносили до виключного відання Всенародних Зборів найважливіші питання життя УНР, а саме встановлення податків і позик; покликання громадян УНР до обов'язкової військової або міліційної служби; оголошення війни і укладення миру; ратифікація міжнародних договорів, укладених від імені УНР; встановлення одиниць мір, ваги і монети УНР [162, с. 77–87].

Власне на цьому проблема розподілу компетенції між законодавчою і виконавчою гілками влади вичерпувалася. Конституція загальним чином визначала компетенцію уряду. Рада Народних Міністрів мала порядкувати «всіма справами, які зіставалися поза межами діяльності установ місцевої самоуправи або дотикають цілої УНР, координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх» (ст. 50) [65, с. 74]. Прогалиною Конституції УНР була невизначеність компетенції місцевих органів УНР. Заявивши, що «УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування» (ст. 5), Конституція зовсім не дбала про розмежування компетенції між органами самоврядування і центральною владою [92, с. 77–87].

Таке нечітке розмежування компетенції між парламентом та урядом, при відсутності визначення компетенції органів місцевого самоврядування, навряд чи створювало умови для самостійної і ефективної реалізації виконавчою гілкою влади свого призначення. Навпаки, таке становище ставило її в

залежність від всесильного парламенту – Всенародних Зборів, робило уряд своєрідним додатком останнього, ставало серйозною перешкодою на шляху реалізації принципу розподілу влади [166, с. 80].

Конституція мала істотні суперечності в справі поділу влади між парламентом та урядом і на організаційно-правовому рівні. В Основному Законі були відсутні посади глави держави (президента) і навіть глави уряду (прем'єр-міністра). І це не слід розцінювати лише як курйоз, оскільки укладачі Конституції усвідомлювали необхідність єдності курсу практичної політики країни, яка могла бути здійснена лише завдяки персоніфікації влади, але вирішували цю проблему спираючись переважно на досвід Центральної Ради. Виявом цього можна вважати двоякий статус голови Всенародних Зборів. З одного боку, на нього покладались типові функції спікера парламенту: він скликав сесії Всенародних Зборів і вів їх засідання, а з другого – голова парламенту наділявся повноваженнями, що були притаманні главі держави, зокрема, він виконував функції, пов'язані з представництвом УНР (ст. 35), формував уряд – Раду Народних Міністрів (ст. 52) [65, с. 75].

Можливо, ця неузгодженість в Конституції зумовила обрання Центральною Радою одразу ж після прийняття Основного Закону М. Грушевського Президентом УНР, хоча така посада і не передбачалася Конституцією УНР 1918 року.

Під впливом ідей Ж.-Ж. Руссо, в Конституції УНР зафіксовано широкий спектр форм прямої демократії. Зокрема, у ній передбачена так звана народна законодавча ініціатива: законопроекти могли бути внесені на розгляд Всенародних Зборів за ініціативою ста тисяч виборців (ст. 31). Конституція також запропонувала механізм розпуску парламенту за рішенням виборчого корпусу, прийнятим на референдумі. В ст. 32 вказано, що «дочасно Всенародні Збори розпускаються їх же постановою, а також волею народу, виявленою не менш, як трьома мільйонами виборців, писаними заявами, переданими через громади Судові, котрий, по проверці правильності, повідомляє про це домагання Всенародні Збори» [65, с. 75]. Наявність у Конституції 1918 року

відповідних положень, як вірно зазначає В.М. Шаповал, не тільки підтверджує її прогресивний характер, а й свідчить про захоплення ідеями народного суверенітету без належного урахування суспільно-політичних реалій тих часів [200, с. 29–37].

Важливим елементом в системі «стримувань і противаг» є можливість виконавчої і судової гілок влади здійснювати контроль за законодавчою діяльністю парламенту через право вето – з боку виконавчої влади, чи визнання тих чи інших законопроектів невідповідними Основному Закону – з боку судової влади.

На жаль, Конституція УНР 1918 року не знала такої форми контролю за діяльністю парламенту. Відверто кажучи, такого контролю з боку виконавчої влади взагалі не могло бути, оскільки Конституція не передбачала посад ні Президента, ні Прем'єр-міністра, які б уособлювали вищу виконавчу владу і мали право вето на законопроекти, ухвалені Всенародними Зборами. Уряд в цілому не міг взяти на себе функцію контролю за законодавчою діяльністю парламенту, оскільки повністю залежав від останнього.

У Конституції УНР нічого не говорилося і про можливість з боку Генерального Суду здійснювати контроль за відповідністю поточного законодавства Конституції. На практиці такий стан речей міг призвести до того, що всесильний парламент – Всенародні Збори був би ще й безконтрольний у своїй діяльності.

З іншого боку, В. М. Шаповал вказує на певну схожість запропонованої авторами Конституції 1918 року «моделі» державного ладу з Конституцією Швейцарії 1874 року, де ні уряд, ні президент, обраний парламентом, не мають права вето на рішення парламенту, а також не наділені правом його розпуску [200, с. 29–37].

Однак, вищезазначена схожість, очевидно має лише зовнішній характер, оскільки в Швейцарії, на відміну від України початку ХХ століття, існували стійкі демократичні традиції у сфері суспільного і державно-політичного життя, що і зумовили вибір зазначеної моделі державно-правових відносин.

Не можна не погодитися з відомим державознавцем минулого століття А. Есменом, котрий зауважив, що «незважаючи на захоплення, яке швейцарська система державного управління викликає у багатьох, вона не придатна для пересадження на інший ґрунт» [209, с. 354].

До причин відходу творців Конституції 1918 року від традиційних тлумачень ідеї поділу влади, очевидно, потрібно віднести ту складну суспільно-політичну ситуацію, в якій відбувалися тодішні процеси державотворення в Україні. Тут, насамперед слід вказати на гостру політичну боротьбу, що точилась в середовищі демократичних сил в Україні, на розбіжності, котрі існували між цими силами з питань національного державного розвитку тощо.

Однак, необхідно зазначити, що попри критику окремих положень Конституції УНР 1918 року з боку фахівців [92, с. 48], вона залишається важливим історико-правовим документом, який доносить до нас провідні ідеї творців української державності, більшість з яких не втратили своєї актуальності і сьогодні.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що Українська Центральна Рада (УЦР) бачила Україну демократичною державою, в якій би державна влада поділялася на законодавчу, виконавчу і судову. У концептуальному плані керівниками УЦР, на думку багатьох дослідників, такий розподіл влад передбачався, він був також закріплений у Конституції УНР, проте у реальному державотворенні існували тільки його елементи [102, с. 25].

Фактично представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через загальні збори (Велика Рада), однак реальна законодавча робота зосереджувалася в руках Комітету УЦР (Мала Рада). До представницьких владних органів УНР доби Української Центральної Ради можна віднести також Національні союзи.

Значну увагу у законодавстві УЦР приділялося нормативному забезпеченню діяльності уряду – Генерального Секретаріату, Ради Народних Міністрів. Уряд від часу створення набув ознак єдиного вищого виконавчого органу влади. Нормативні акти УЦР зафіксували еволюцію правового статусу

уряду від виконавчого органу Центральної Ради до вищого виконавчого органу влади УНР.

З позицій особливостей сьогоденного державотворення в Україні в УНР доби УЦР заслуговує на увагу, на думку І. Я. Терлюка, практика творення органів урядового державного контролю. Однак, як справедливо наголошує вчений, у класичному варіанті розподілу влад за доби Центральної Ради в Україні все таки не було [185, с. 9]. Усі владні структури, що діяли у березні 1917 р. – квітні 1918 р. лише прагнули втілювати ідею української державності, але так і не стали справжніми державними органами.

Як відомо, практично водночас з прийняттям Конституції 1918 року, в країні відбувся державний переворот, республіка була скасована. 29 квітня 1918 року з'їзд землевласників у Києві проголосив Гетьманом України Павла Скоропадського. Постала Українська держава. Потрібно зазначити, що відбувся мирний безкровний перехід влади. Як зазначав В. Липинський: «Перший раз в історії України джерело влади виведено з традиції, а не з бунту, отже з моральної, а не з фізичної сили, себто з чогось старшого, ніж сама влада» [8, с. 20–24].

У прийнятому Скоропадським 29 квітня 1918 року Законі про тимчасовий державний устрій України було встановлено, що до обрання парламенту (Сойму) «влада управління належить виключно до Гетьмана України в межах всієї української держави» [65, с. 84]. Гетьману надавалося право затверджувати закони, призначати главу уряду (отамана Ради Міністрів) і затверджувати та звільняти уряд в цілому. Тобто, по суті законодавча та виконавча влада належали Гетьману. Цю тезу підтверджують деякі автори [168, с. 87]. Попри невизначеність щодо порядку заміщення в майбутньому місця глави держави, можна припустити, що в Україні було бажання встановити конституційну дуалістичну монархію.

Потрібно зазначити, що режим Гетьманату виявив цілковиту здатність до управління. У провінціях призначаються досвідчені адміністратори, утворюється поліція. В період стабілізації та при кваліфікованому управлінні

налагоджуються усі сфери життя. Державний авторитет зафіксовано зверху донизу.

Прикладом ефективного функціонування адміністративного апарату можуть послужити досягнення Гетьманського уряду в галузі освіти. У більшості шкіл запроваджено українську мову, випущено кілька мільйонів україномовних підручників, усі вчителі протягом літа відбули курси української мови. Засновано 150 українських гімназій. У Києві та Кам'янці-Подільському відкрито два українські університети. Засновано національний архів та бібліотеку в понад 1 мільйон томів. 24 листопада 1918 року створена Українська Академія Наук [180, с. 312].

Однак, влада Гетьманату була нетривалою. Причинами його падіння були, очевидно, фатальні політичні прорахунки. Україна, яка на той час, в порівнянні з Росією, була острівцем стабільності, стала не лише притулком колишньої царської верхівки, а й центром намагань відбудувати єдину і неподільну Росію. З'їзди ж українських партій, навпаки, відбувалися нелегально, а селянський з'їзд, який виявив підтримку Гетьманові, був ним розпущений. Неуспіх П. Скоропадського у політичній співпраці з українськими партіями привів його режим до падіння. Характерно, що проти нього виступили такі державні діячі, як Микола Міхновський та Євген Коновалець.

Слід відзначити, що подібно до неоднозначних оцінок української історіографії щодо місця і ролі гетьманату у вітчизняних державотворчих процесах, так само важко визначити однозначно і характер державної системи, до якої прямував гетьман. Вважаємо, що можна погодитися з тими дослідниками, котрі пропонують розглядати Українську державу (гетьманат) П. Скоропадського такою, що носила характер експерименту і базувалася на переплетенні монархічних, республіканських і диктаторських засад [127, с. 8–12]. Таке поєднання повинно було сприяти підвищенню рівня управління державою, а це відповідало інтересам усього суспільства. У будь-якому випадку факт очевидний, що в основу «Закону про тимчасовий державний устрій України» – сукупного нормативно-правового акта, об'єднаного

завданням конструювання каркасу нової влади, було покладено ідею короткочасної сильної влади, яка об'єднувала б у собі як законодавчу і виконавчу, так і певною мірою судову владу.

Як зазначав сам П. Скоропадський у своїх «Споминах», спочатку він не думав про відновлення в Україні гетьманства, а тільки про дуже коротку диктатуру на час, поки вдасться сформувати іншу більш помірковану владу» [165, с. 84]. Але дуже скоро ці невиразні думки набули чітких і – додаймо – цілком сучасних обрисів, які бачимо в програмах багатьох нинішніх партій і політиків: «...Створити здібний до державної праці сильний уряд; відбудувати армію і адміністративний апарат, яких в той час фактично не існувало, і за їх поміччю відбудувати порядок, опертий на праві; провести необхідні політичні та соціальні реформи» [165, с. 84]. «Політичну реформу, – писав Скоропадський, – я уявляв собі так: ні диктатура вищого класу, ні диктатура пролетаріату, а рівномірنا участь всіх класів суспільства в політичному житті краю» [165, с. 98].

Доба Директорії, яка настає після падіння Гетьманату, характеризується врахуванням попередніх помилок Української Центральної Ради.

Часи, в які Директорія прийшла до влади, відзначалися особливою складністю. Країну лихоманило від нових соціально-політичних потрясінь. 18 грудня 1918 року військо Директорії УНР вступило до Києва і 26 грудня було створено перший уряд УНР на чолі з В. Чеховським.

Становище нової влади було надзвичайно складним. Антанта не визнавала УНР і сприймала Україну як складову Росії. Свої подальші плани вона пов'язувала з інтервенцією, яка розпочалася 2 грудня 1918 року за підтримки білогвардійської армії Денікіна.

Щодо більшовицької Росії, то ще під час падіння гетьманського уряду вона сформувала п'ятитисячне військо, так би мовити, для «звільнення» України, яке на початку січня розпочало свій наступ. 24 грудня 1918 року український уряд було повідомлено, що в зв'язку з анулюванням Росією

Брестської мирної угоди радянська Росія вже не визнає Україну за суверенну державу [42, с. 95–99].

Після повалення Гетьманату перед новою владою постало питання про форму влади в УНР. Більшість українських політиків була проти «диктатури пролетаріату» у формі більшовицьких Рад. Примітно, що В. Винниченко вважав однією з величезних вад Української революції те, що накреслена нею лінія (ідея трудових рад) не просто не впроваджувалася у життя, а й всіляко блокувалася. В основі такої позиції українських лідерів було усвідомлення, нібито реалізація ідеї Винниченка веде врешті-решт на більшовицький шлях [170, с. 225].

У Вінниці на початку грудня 1918 року Директорія УНР ухвалила прийняти за основу українського державного будівництва так званий трудовий принцип, а владу на місцях передати трудовим радам. Обирати та бути обраним до них мали право селяни, робітники і трудова інтелігенція. Передбачалося, що центральна влада в Україні належатиме трудовому конгресу, до складу якого не могли входити поміщики та капіталісти.

Більшість українських політичних партій неухильно еволюціонували вліво, оскільки були незадоволені частковими зрушеннями в національному житті, які здійснювалися гетьманською державою і втручанням окупантів. Отже, першою метою Директорії стало відновлення Української Народної Республіки та знищення гетьманських органів влади. Розпочалося здійснення курсу, який відповідав передусім інтересам трудових верств суспільства.

На цей період припадає і перша за останні два століття спроба об'єднати українські землі й український народ в єдину державу. Це стало одним з головних завдань першого уряду Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР). З приходом же до влади Директорії, яка також розуміла важливість возз'єднання, рішення цього питання знайшло своє відображення в укладенні Передвступного договору від 1 грудня 1918 року, підписаного у Фастові, що під Києвом [13, с. 154–156]. Акт урочистого об'єднання відбувся 22 січня 1919 року в Києві на майдані Святої Софії.

За таких умов постала проблема конституювання третьої форми української державності. Це завдання мав розв'язати Трудовий Конгрес, що відбувся 22 січня 1919 року. Конгрес, що презентував трудову інтелігенцію, робітників та селянство, ухвалив Універсал Трудового Конгресу та Закон про форму української влади, які, виходячи з характеру регульованих відносин, можна вважати конституційними актами. Трудовий конгрес також передав повноваження здійснювати верховну владу Директорії до наступної сесії.

Однак, брак необхідних фахівців з питань державного будівництва, міжпартійні та особисті суперечності, а також неспроможність досягти компромісу з Антантою щодо умов надання республіканській армії матеріально-технічної допомоги, призвели до розколу Директорії.

З 15 листопада 1919 року вся влада перейшла до рук українського політичного, державного і військового діяча Симона Петлюри. Характерною рисою є те, що на відміну від «першої УНР» 1917–1918 рр., Конституція якої не передбачала інституту глави держави, «друга УНР» 1919 р. фактично витворила цей пост в особі Симона Петлюри, Голови Директорії та Головного Отамана.

Загалом же, якщо оцінювати відповідні теорію і практику доби Директорії, то тут насамперед слід зазначити, що остання досить швидко набула авторитарного характеру. Цьому певною мірою сприяло законодавство, до якого в першу чергу треба віднести Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці, введений 12 листопада 1920 року.

За його змістом, Верховна влада будувалася шляхом розмежування і координації державних функцій поміж Директорією, Державною Народною Радою (перед парламентом) і Радою Народних Міністрів. Однак, відповідно до ст. 2 цього Закону, саме «Директорія Української Народної Республіки в особі голови Директорії іменем Української Народної Республіки:

- а) затверджує ухвалені Державною Народною Радою закони;
- б) затверджує ухвалені Радою Народних Міністрів призначення та звільнення;

в) затверджує ухвалені Державною Народною Радою умови з іншими державами;

г) видає на пропозицію Ради Народних Міністрів акти амністії та помилування;

д) репрезентує Українську Народну Республіку перед іншими Державами за відповідальністю Голови Ради Народних Міністрів;

е) покликає Голову Народних Міністрів та затверджує Членів Ради Народних Міністрів»[200, с. 29–37].

Виходячи з вищенаведеного, можна констатувати, що Директорія, хоч і тимчасово, стала центром, головним осередком державної влади. Усі ж інші зазначені вище органи фактично мали відігравати другорядну, допоміжну роль.

Встановлений законодавством доби Директорії державний лад мав тимчасовий, перехідний характер. Про це свідчить і той факт, що наприкінці цієї доби було підготовлено два проекти конституції. Один розробила спеціальна урядова комісія, створена Радою Міністрів 30 серпня 1920 року, другий був індивідуальною розробкою одного з членів цієї комісії – професора О. Ейхельмана.

Перший проект передбачав досить послідовний поділ влади за умов пропонованої парламентарної республіки. Законодавча влада за цим проектом була віднесена до однопалатного парламенту (Державної Ради), виконавча – до Глави держави і уряду (Ради Міністрів). Загалом же Проект складався з 10 розділів і у 4, 5, 6, та 8 розділах йшлося про організацію державної влади [42, с. 95–99].

Другий проект був зорієнтований на запровадження федеративного державного устрою і широке застосування засобів прямої демократії. В його основу також була покладена ідея поділу влади, тлумачення в дусі принципів парламентської республіки. Характерно, що автори обох проектів так і не наважилися дати конкретну назву главі держави (президент, гетьман тощо).

Отже, можна зробити висновок, що за доби Директорії УНР про поділ влади на законодавчу і виконавчу у класичному розумінні можна говорити

лише умовно. Проте, слід зазначити, що до проблем організації державної влади в УНР наші попередники підходили з цілком сучасними стандартами. Зокрема, автор невеликої праці «Державна адміністрація на Україні», виданої в тодішній неофіційній столиці УНР Кам'янці-Подільському 1919 року, так починає своє дослідження: «Наша держава є конституційною державою з республіканським устроєм, себто таким, де повнота влади знаходиться в руках народу. А наука каже далше, що державна влада конституційної держави повинна бути поділена на три від себе незалежні влади: законодавчу, виконуючу й судову. Ті три роди влад маємо й у нашій державі» [104, с. 4].

Функції законодавчої влади у різний час покладалися на Конгрес Трудового народу України та Державну Народну Раду. Проте насправді законодавчі функції зосереджувалися в руках надзвичайного владного органу – Директорії УНР.

Виконавча влада перебувала в руках уряду – Ради народних міністрів, котра однак не провадила самостійного політичного курсу, а лише забезпечувала виконання політичної стратегії та тактики Директорії.

Наголосимо, що процесу творення системи органів вищого державного керівництва УНР притаманною була тенденція до поступового обмеження колегіальності в їх роботі й зосередження владних функцій в особі голови Директорії. Хоча з іншого боку, вказана тенденція до поступового обмеження колегіальних чинників в державному управлінні з огляду на тодішні умови постійного воєнного стану та внутрішньої нестабільності була цілком закономірною і відбивала драматичні реалії існування тогочасної Української держави [171, с. 466–467].

Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що тодішні акти є для нас не тільки пам'ятками права. Ми бачимо в них цілком актуальні проблеми, позитивний і негативний досвід наших попередників, що має неоціненне значення для уникнення помилок у нинішній законотворчості. Відчайдушні ж спроби Голови Директорії УНР, Головного Отамана Симона Петлюри врятувати державу залишилися в народній пам'яті та передали у спадок

наступним поколінням визвольну традицію, – і у цьому полягає історичне значення останнього періоду Директорії.

На особливу увагу заслуговує державний устрій Західно-Української Народної Республіки [168, с. 125]. Через кілька днів після проголошення Західно-Української Народної Республіки, а саме – 13 листопада 1918 року Українська Національна Рада у Львові ухвалила Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-угорської монархії. Однак, у силу конкретних історичних обставин, насамперед агресії з боку Польщі, постійної Конституції ЗУНР так і не було підготовлено ні під час існування ЗУНР як окремої державної формації, ні після її возз'єднання з Українською Народною Республікою.

Відповідно до Тимчасового основного закону вищим представницьким органом державної влади у Західноукраїнській Народній республіці (ЗУНР) була Українська Національна Рада, яка однак, вважаючи себе тимчасовим владним органом, мала самоликвідуватися з обранням парламенту України – Сейму Західної області УНР. Однак законам про сейм і вибори до нього так і не судилося бути реалізованими. Українська Національна Рада була як законодавчим, так і виконавчим органом, а з утворенням Державного Секретаріату (Ради Державних Секретарів), що перебрав на себе виконавчі (виконавчо-розпорядчі) функції, Українська Національна Рада залишила за собою законодавчу і контрольну функції. Проте, як справедливо зазначає І. Терлюк, на практиці принцип поділу влад у ЗУНР не завжди дотримувався. Так, Державний Секретаріат ухвалював рішення про призначення депутатів на посади в адміністрацію і судові органи. Керівники Української Народної Ради брали участь у засіданнях Державного Секретаріату [185, с. 9]. З листопада 1918 р. по червень 1919 р. Українська Народна Рада діяла як тимчасовий верховний представницький орган ЗУНР, згодом – Західна область (ЗО) УНР.

У листопаді 1919 року Уряд ЗУНР разом з Євгеном Петрушевичем вимушено залишає територію Галичини і опиняється в еміграції. Уряд шукає виходу із становища, яке склалося, постійно апелюючи до країн Антанти.

Важливим допоміжним елементом у розв'язанні проблеми відновлення державної незалежності Західної України (Галичини) за допомогою Антанти Уряд ЗУНР вважав підготовку демократичного, цивілізованого проекту Основного Закону. Це мало бути доказом намірів будувати Галицьку державу на загально визнаних демократичних принципах – державу, в основу якої буде покладено природне право народу на самовизначення, принцип поділу влади та в якій будуть забезпечені права національних меншин. Саме за таких умов вкінці 1920 року за рішенням Уряду ЗУНР професор Станіслав Дністрянський приступив до роботи над проектом Конституції ЗУНР [178, с. 8–15].

Потрібно зазначити, що академік Станіслав Северинович Дністрянський (1870–1935) – видатний український вчений-цивіліст, відомий громадський і політичний діяч Галичини першої чверті ХХ століття, залишив вагомий доробок у галузі конституційного (державного) права [175, с. 179–186].

Своєрідним вінцем конституційно-правових досліджень академіка Станіслава Дністрянського можна вважати його авторський проект Конституції Західно-Української Народної Республіки 1920 року. Одразу варто наголосити, що мова піде про другий відомий конституційний проект Станіслава Дністрянського – проект Конституції ЗУНР 1920 року, оскільки Станіслав Дністрянський в кінці жовтня – на початку листопада 1918 року у Відні (будучи ще депутатом нижньої палати австрійського парламенту – Державної Ради) підготував свій перший конституційний проект для Галичини – «Устрій Галицької Держави» [177, с. 74–77].

Проект Конституції Західно-Української Народної Республіки Станіслава Дністрянського складається з 130 параграфів, логічно та змістовно об'єднаних у три глави: «Держава і право», «Державна влада» та «Право народів на самовизначення». Глава друга «Державна влада» складається з трьох розділів: «Основи державної влади», «Організація народної волі» та «Виконання народної волі». Другий розділ «Організація народної волі» містить такі підрозділи: «Народна Палата», «Загальнонародна Рада», «Народні Збори і народні комори» та «Місцеве заступництво». У третьому розділі «Виконання

народної волі» є такі підрозділи «Президент Республіки», «Прибічна Рада», «Державна Рада», «Місцеве управління» та «Правосуддя».

В основу організації органів державної влади покладено принцип її поділу на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Однак, автор проекту вважав, що для «обґрунтування тривалої народної влади в державі слід скликати Установчі Збори. Для виборів на ці Збори існує загальне, пряме і таємне голосування без різниці в статі. Право обирати та обиратися мають громадяни, які досягли 21 року життя (§ 44) [59]. Одночасно з виборами Установчих Зборів мали б пройти і вибори першого Президента Республіки. Установчі Збори, переймаючи на себе функцію органу законодавчої влади, повинні затвердити Конституцію ЗУНР, поділивши територію держави на адміністративно-територіальні одиниці, ухвалити закон про вибори депутатів парламенту та депутатів місцевих представницьких органів, розробити і прийняти необхідні фінансові та податкові закони. Після виконання цих завдань Президент Республіки розпускає Установчі Збори та призначає вибори до парламенту – Народної Палати, а також нові президентські вибори [59].

Законодавча влада належить парламенту – Народній Палаті, яка обирається строком на 4 роки на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. За своєю структурою Народна Палата – це однопалатний парламент. Проектом Конституції передбачено створення парламентських комітетів, зокрема комітету із законодавства (легіслятивної комісії). Загальне керівництво діяльністю парламенту покладається на Голову Народної Палати та двох його заступників, які обираються парламентом з числа його депутатів. «Для дотримання національних інтересів члени Народної Палати поділяються на три національні курії: перша курія об'єднує всіх українців, друга – всіх поляків, третя – всі інші національності Народної Палати» (§ 70). Усі депутати Народної Палати за свою працю в парламенті «винагороджуються з державної скарбниці» (§ 64) та на час своїх повноважень є особами недоторканими (ч. 2 § 63) [59].

Для внесення змін і доповнень до Конституції ЗУНР з ініціативи парламенту чи за рішенням республіканського референдуму, скликається спеціальний представницький орган – Загальнодержавна Рада. Крім ревізії Конституції держави, Загальнодержавна Рада приймає рішення про надзвичайні заходи в управлінні державою на випадок війни та про дострокове зміщення Президента Республіки.

До системи органів державної виконавчої влади входить Президент Республіки, до уряду – Державна Рада та місцеві органи державної виконавчої влади.

Відповідно до § 94 проекту Президент Республіки обирається народом строком на 4 роки. Обиратися може кожен громадянин української національності, який досяг 35-річного віку. За характером повноважень Президент Республіки є водночас главою держави і главою виконавчої влади. Як глава держави Президент ЗУНР представляє державу у міжнародних зносинах, акредитує і приймає «посланників», є головнокомандувачем збройними силами держави, присвоює офіцерські військові звання та звільняє офіцерів, призначає і звільняє Голову Державної Юстиції, здійснює право помилування. Як глава виконавчої влади Президент ЗУНР стоїть на чолі Уряду, «підкується про єдність дій Уряду і слідкує за законністю управління» (§ 96), призначає та звільняє членів Уряду і впливових державних службовців тощо.

Державну Раду визначено «верховним центральним органом для внутрішнього управління державою» (§ 105). Очолює його Президент Республіки. «Державна Рада складається з шістьох членів. Членів Державної Ради призначає Президент Республіки з врахуванням національного нормативного співвідношення (4 українці, 1 поляк, 1 представник інших національностей) після залучення експертів національних курій Народної Палати» (§ 106). Передбачалося утворення шести міністерств: внутрішніх справ, фінансів, релігії і освіти, сільського та лісового господарств, торгівлі і промислу, сполучень. Державна Рада повинна «контролювати місцеве управління і при потребі вправі призупиняти дію актів місцевих

представницьких органів, якщо вони перевищували свої повноваження. Про своє рішення призупинити дію таких актів уряд повинен повідомляти Державний Судовий Трибунал».

Судова система ЗУНР згідно з положенням конституційного проекту мала охоплювати як окремі інституції суди, Державний Судовий Трибунал та Голову Державної Юстиції. «Судді призначаються Президентом Республіки, або заступаючим його Головою Державної Юстиції, остаточно і на все життя» (§ 117). Вони є самостійні й незалежні у своїх діях і відповідальні тільки перед законом. Участь народу у судочинстві мала забезпечуватись мировими судами, судами народних засідателів та присяжних. На чолі загального управління юстиції стоїть Голова Державної Юстиції, якого призначає і звільняє з цієї посади Президент Республіки. Верховне правосуддя належить Державному Судовому Трибуналу, який складається з 12 членів (шістьох – обирає парламент, шістьох – призначає Президент Республіки за поданням Голови Державної Юстиції з числа професійних суддів або юристів. До повноважень Державного Судового Трибуналу також віднесено визначення конституційності законів тощо (§ 124) [178, с. 8–15].

Крім цього, конституційний проект містить положення про організацію й основи діяльності представницьких органів державної виконавчої влади на місцях, про статус державних службовців, а також про порядок організації та проведення і компетенцію референдумів різного рівня.

30 квітня 1921 року Президія Української Національної Ради подала на розгляд держав Антанти підготовлений урядом Диктатора ЗУНР конституційний проект під назвою «Основи державного устрою Галицької Республіки». Цей проект складається з 42 артикулів, об'єднаних у 12 розділів, і передбачав реорганізацію держави на взірець Швейцарії. У такій державі головними народами мали бути визнані українці, поляки та євреї. Усі народи визнаються рівноправними. За формою державного правління Галицька Республіка бачилась як парламентсько-президентська, в якій главою держави – президентом мали призначатися члени уряду, політико-правова природа якого

мала визначатись на принципах «парламентської відповідальності». Законодавча влада має належати парламенту держави – Державній Раді, обраній на основі загального, рівного, прямого, таємного і пропорційного виборчого права, причому кожен з трьох головних народів повинен творити під час виборів парламенту «окреме виборче тіло».

Статус офіційних мов мав бути наданий українській, польській та єврейській мовам [99, с. 12].

Однак, незважаючи на старання уряду Диктатора ЗУНР, спроби відновлення державної незалежності Західної України винятково політичними методами не увінчалися успіхом і два роки по тому, – 14 березня 1923 року Рада послів Антанти визнала Східну Галичину без жодних застережень за Польщею. У травні того ж року Євген Петрушевич розпустив уряд, дипломатичні представництва та інші державні установи ЗУНР.

Порівняльний аналіз положень проекту Конституції ЗУНР С. Дністрянського і урядового проекту «Основ державного устрою Галицької Республіки» свідчить про те, що урядом ЗУНР (з невідомих причин) проект С. Дністрянського під час підготовки урядового проекту майже не використовувався [99, с. 8–15].

Проект Конституції ЗУНР С. Дністрянського так і не був опублікований. У 1923 році у своєму підручнику «Загальна наука права і політики» (Прага, 1923) Станіслав Дністрянський у дуже стислій формі виклав основні положення свого конституційного проекту [99, с. 8–15]. Згодом саме цей виклад в тій чи іншій формі був повторений в окремих наукових та науково-популярних публікаціях.

В чому ж причина такої прискіпливої уваги до вищезазначеного Проекту. Очевидно, можна погодитися з П. Стецюком, який стверджує, що Проект Конституції ЗУНР С. Дністрянського 1920 року є найяскравішим взірцем українських конституційно-правових доктрин періоду УНР-ЗУНР і він ніби увібрав у себе весь багаж європейської конституційної думки того часу [176, с. 178–185]. Вищезазначене підтверджує той факт, що положення Проекту С.

Дністрянського багато в чому нагадують сучасні приписи Конституції України. Це засвідчує логічність і прогресивність норм Проекту.

Що ж до причин поразки визвольного руху в ці роки загалом, то вони, на наш погляд, зводяться до наступного: по-перше – це нестача керівників у справі державотворення й оборони і, по-друге – це відсутність, так званого державного авторитету, як джерела національної свідомості.

Іншими словами, головна причина провалу самостійної української держави полягає в тому, що в Україні не вдалося розв'язати проблеми належної організації державної влади. Тобто не було створено по справжньому стабільного апарату держави, який би користувався довірою та авторитетом народу. Україна не зуміла перейти від фази «революційної» до фази «легітимної». Складається враження, що всі українські уряди цієї доби (УНР-ЗУНР) носили характер своєрідних експериментів, без авторитету і стабільності, без опертя на правову свідомість мас.

Дозволимо собі припустити, що неспроможність належним чином організувати публічну владу була, в свою чергу, зумовлена відсутністю в суспільстві на той час сформованої національної ідеї. Адже остання не може сформуватися остаточно лише на етнічному ґрунті, а власне, етнічна свідомість була в українців високою завжди.

Саме вона, етнонаціональна свідомість, не дала українцям, недержавному народові, зникнути з лиця землі. І новим, можливо, більш потужним джерелом національної свідомості, виступає авторитет державної влади, її визнання і справжня довіра до неї з боку народних мас. Цього якраз в достатній мірі і не було.

Україна має багатий негативний досвід, з якого нарешті повинна робити висновки. Адже усі попередні спроби українського народу побудувати державу зазнавали поразки не через брак патріотизму серед населення, а через невдачу політичного керівництва у створенні стабільного державного механізму з чітким поділом влади.

Державне відродження України, наслідком якого стала реалізація українською нацією свого природного (невід’ємного) права на самовизначення та створення двох українських держав – УНР і ЗУНР, було перервано окупацією етнічних українських територій в 1918–1920 роках військами сусідніх держав – Радянською Росією, Польщею, Румунією, Чехословаччиною. Виходячи саме з такого розуміння розвитку національної державності України в ХХ ст., певний поступ офіційних конституційно-правових доктрин вищезазначених держав щодо поділу влади в період насильницького входження до їхнього складу українських етнічних земель ми не вважаємо складовою складовою української конституційно-правової думки.. Це стосується і такого явища як радянські конституції, зокрема конституції УРСР. Разом з тим у вітчизняній літературі з цього приводу є різні підходи: від вищевикладеної позиції [179, с. 193–195] до протилежної, за якою «радянські конституції» УРСР 1919, 1929, 1937 та 1978 років розглядаються як частина історії української конституції [101, с. 38–44].

Виходячи з вищенаведеного, розглянемо положення вказаних актів щодо організації влади.

Перша радянська Конституція України – Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки, була прийнята на III Всеукраїнському з’їзді Рад, що відкрився 6 березня 1919 р. в м. Харкові.

Конституція складалася з 4 розділів:

- I. Загальні положення;
- II. Конструкція радянської влади;
- III. Декларація прав і обов’язків трудящого і експлуатованого народу України;
- IV. Про герб і прапор УСРР.

У Конституції УСРР 1919 р., за прикладом Конституції РРФСР, в першому розділі під назвою «Загальні положення» вказувалося на основні завдання диктатури пролетаріату в Україні.

Влада трудящих на території УСРР здійснювалася відповідно до Конституції Радами робітничих, селянських і червоноармійських депутатів.

Центральним органом радянської влади в Україні були: Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад і Рада Народних Комісарів. З'їзд Рад за Конституцією повинен був скликатися Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом Рад (ВУЦВК) не рідше, як двічі на рік, а за розсудом всеукраїнського ЦВК міг скликатися і частіше. Порядок обрання на з'їзді Рад установлювався ВУЦВК. З'їзд Ради був вищою владою в УСРР, а в період між з'їздами вищим органом влади був ВУЦВК. Останній був відповідальним перед з'їздом Рад і обирався ним. ВУЦВК створював Радянський уряд (Раднарком), який був відповідальним перед з'їздом Рад [87, с. 374–375].

У Конституції 1919 року нічого не йдеться про компетенцію Президії Всеукраїнського ЦВК Рад. Спочатку вона існувала як орган, що підготовляв матеріали для засідання ВУЦВК. Однак, незабаром, було встановлено сесійний порядок засідань ЦВК. Це зумовило розширення повноважень його Президії. 3 травня 1919 року вона почала видавати законодавчі акти, а в травні 1920 року ВУЦВК визначив компетенцію своєї Президії. Вона мала право між сесіями Всеукраїнського ЦВК, що скликалися 1 раз на два місяці, затверджувати постанови Раднаркому, а також припиняти дію цих постанов, переносячи їх на розгляд найближчої сесії ВУЦВК.

Органами влади на місцях були міські та сільські Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і обрані ними виконавчі комітети, а також губернські, повітові, волосні з'їзди Рад та обрані виконкоми.

Створення СРСР (30 грудня 1922 р.) і прийняття загальносоюзної Конституції (31 січня 1924 р.) привели до істотних змін у правовому полі радянських республік, які повинні були внести зміни у свої конституції. На виконання ст. 5 Конституції СРСР 1924 року в Україні у 1925 році внесено

зміни і доповнення до чинної Конституції УСРР 1919 року. У травні 1929 року XI Всеукраїнський з'їзд Рад затвердив нову Конституцію УРСР.

У 1936 році була прийнята так звана сталінська Конституція СРСР, а на її основі – нова Конституція УРСР 1937 року. Остання поряд з перебудовою державного апарату республіки провела, так звану, демократизацію виборчої системи, встановила загальне пряме і рівне виборче право при таємному голосуванні. Проте в умовах існування командно-адміністративної системи управління це мало лише пропагандистський характер. Вся реальна влада у центрі і на місцях перебувала в руках партійних функціонерів, які здебільшого були не українцями, вороже ставилися до українських національних прагнень та інтенсивно проводили русифікацію всіх сфер українського життя. УРСР не була ні правовою, ні демократичною державою. Її існування та діяльність повністю залежали від Москви, як зрештою, і всіх інших радянських республік.

Відповідно до Конституції УРСР 1937 року, найвищим органом державної влади стала Верховна Рада. Замість 4 законодавчих органів за попередніми конституціями (Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК, Президія ЦВК, РНК) Верховна Рада становила єдиний законодавчий орган. Верховна Рада обирала Президію Верховної Ради, Верховний Суд і утворювала уряд республіки – Раду Народних Комісарів (з 1946 року – Раду Міністрів). Президія Верховної Ради була колегіальним постійно діючим у період між сесіями Верховної Ради органом державної влади [102, с. 392].

Конституція 1937 року затвердила перейменування Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів на Ради депутатів трудящих, а також новий порядок їх діяльності (сесійна система та постійні комісії).

Утворений за Конституцією 1937 року державний апарат проіснував без істотних змін аж до розпаду СРСР. У жовтні 1977 року була затверджена остання, так звана «брежнєвська» Конституція СРСР. На її основі Верховною Радою УРСР у квітні 1978 року була затверджена і Конституція УРСР.

Протягом 70-80 років система управління в УРСР не зазнала суттєвих змін. Уряд був відповідальним перед Верховною Радою, а в період між сесіями

– перед Президією Верховної Ради. Але жодне питання з тих чи інших загальнореспубліканських проблем не надходило до Верховної Ради без розгляду на Політбюро ЦК КПУ і ЦК Компартії України. Так, Верховна Рада УРСР спершу подавала звіт про виконання Державного бюджету до ЦК КПУ, а потім, після «партійного схвалення», до Верховної Ради СРСР. Отже, фактично вища влада і управління перебували в руках партійних органів. Такий стан справ був законодавчо закріплений Конституцією СРСР 1977 року [102, с. 487].

Від відповідних партійних інстанцій залежали і місцеві органи влади та управління. За Конституцією 1978 року вони почали називатися радами народних депутатів. В Україні, як і у всьому СРСР, сформувалася єдина система місцевих рад – обласні, районні, міські, районні в містах, сільські та селищні ради народних депутатів. Верховній Раді СРСР підлягала вся система рад. Ради вищого рівня керували радами нижчого рівня. За Конституцією СРСР (1977 р.) і Конституцією УРСР (1978 р.) всі органи державного управління були підпорядковані і підзвітні радам. Основною організаційною формою роботи рад були сесії (загальні збори депутатів).

Командно-адміністративні методи управління згубно впливали на функціонування політичної системи Союзу РСР. Її розвиток мав суперечливий характер. Основною була суперечність між демократичною формою і бюрократичною сутністю радянської системи. У Конституції СРСР зазначалося, що складовими політичної системи суспільства були КПРС, Радянська держава, профспілки, комсомол і громадські організації. Але згідно ст. 6 Конституції КПРС проголошувалася «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій». Цим чітко і недвозначно було відкинуто маскування тоталітарного режиму, закріплено конституційною нормою повне панування партії, а зокрема, номенклатурного партапарату над державою та державними органами.

Розпад тоталітарної держави згодом призвів до децентралізації державного управління, що супроводжувалося протистоянням між центром та

республіками, яка набула характеру національно-демократичних революцій. Це унікальне явище прибічники імперії охрестили «парадом суверенітетів». Послідовна суверенізація союзних республік підірвала основи Союзу РСР.

Звичайно, «радянські конституції» залишили певний слід в історії конституціоналізму. Однак, теорії поділу влади у них явно не пощастило. Марксизм відкидав принцип поділу влади як чужий і неприйнятний. Основним стрижнем, базисом функціонування органів державної влади було проголошено принцип «Вся влада Радам». Інші погляди на побудову взаємовідносин між органами державної влади не мали права на існування і піддавалися нещадній критиці в радянській літературі [20].

При цьому, мало місце кричуще розходження положень «радянських конституцій» з реальним життям країни. Сьогодні є очевидним, що демократичні декларації прикривали тоталітарний режим, насильство, терор, злочини проти особи. Наукові розробки з проблем теорії поділу влади перебували під заборонаю. Теорія поділу влади відкидалася офіційною ідеологією, подавалася громадськості у спотвореному вигляді.

Висновки до розділу II

1. Надзвичайно важливу роль в розвитку української громадсько-політичної думки XIX ст. відіграло створене у Київському університеті Кирило-Мефодіївське товариство (1846–1847 рр.), як таємна політична організація. Принципи діяльності товариства були розроблені в Статуті, підготовленому В. Білозерським, а програмні вимоги містилися у творі М. Костомарова «Закон Божий (Книга буття українського народу)», в якому передбачалася перебудова суспільства на засадах справедливості, рівності, братерства, свободи. В основних документах кирило-мефодіївців, зокрема і в конституційному проекті Г. Андрузького «Начерки Конституції республіки» також наголошується на потребі у поділі функцій всередині державного

апарату, саме як засобу обмеження влади монарха, зміни існуючого політичного устрою, а не з позиції принципу поділу влади.

2. Творчість видатного представника української політико-правової думки XIX ст. Михайла Драгоманова (1841-1895), стосується і проблем поділу влади. Зокрема у конституційному проекті мислителя «Вольний союз – Вільна спілка» 1884 року, основним завданням якого було забезпечення особистих прав і свобод в тодішній Російській імперії, розподіл влад розглядався як один із механізмів, що повинен сприяти цьому. Будучи беззастережним противником децентралізації, М. Драгоманов цілком резонно виступає апологетом теорії поділу влади, недопустимості поєднання її функцій в одному органі, що має слугувати запорукою «існування правління законів, а не правління людей».

3. Послідовником М. Драгоманова з розробки передових ідей державного устрою України був М. Міхновський, який в Основному законі «Самостійної України», створеному під впливом праць М. Драгоманова, пропонує модель президентської республіки. У ній законодавчу владу здійснює двопалатний парламент, виконавчу владу очолює всенародно обраний президент Всеукраїнського союзу. Судова влада повинна належати судам і суддям. Таким чином, М. Міхновський намагався обґрунтувати необхідність розподілу повноважень в державному апараті за трьома основними функціями – законодавчою, виконавчою і судовою.

4. Важливою віхою у становленні і розвитку ідеї поділу влади, як конституційного принципу, виступає доба української революції 1917–1921 рр. Українська Центральна Рада (УЦР) бачила Україну демократичною державою, в якій би державна влада поділялася на законодавчу, виконавчу і судову. У концептуальному плані керівниками УЦР, на думку багатьох дослідників, такий розподіл влад передбачався, він був також закріплений у Конституції УНР 1918р., проте у реальному державотворенні існували тільки його окремі елементи.

5. В основу гетьманського Закону про тимчасовий державний устрій України 1918р. було покладено ідею короткочасної сильної влади, яка

об'єднувала б у собі як законодавчу і виконавчу, так і певною мірою судову владу. Переплетення монархічних, республіканських і диктаторських засад у державі П. Скоропадського мало б сприяти підвищенню рівня управління державою, що відповідало б потребам усього суспільства.

6. Аналіз нормативних актів та практики їх реалізації доби Директорії показує, що остання досить швидко набула авторитарного характеру. Цьому певною мірою сприяло законодавство, зокрема Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці від 12 листопада 1920 року, відповідно до ст. 2 якого, саме Голова Директорії отримував основні повноваження. Відчайдушні ж спроби Голови Директорії УНР, Головного Отамана Симона Петлюри врятувати державу залишилися в народній пам'яті та передали у спадок наступним поколінням визвольну традицію, – і у цьому полягає історичне значення періоду Директорії.

7. На особливу увагу заслуговує державний устрій Західно-Української Народної Республіки, закріплений у її конституційних актах, серед яких слід виділити Проект Конституції ЗУНР С. Дністрянського 1920 року, що передбачав принцип розподілу влад. Цей Проект можна вважати одним з найяскравіших взірців українських конституційно-правових доктрин періоду УНР-ЗУНР і він по-суті увібрав у себе весь прогресивний досвід тодішньої конституційної думки у Європі. Вищезазначене підтверджує той факт, що положення Проекту С. Дністрянського багато в чому нагадують сучасні приписи Конституції України.

РОЗДІЛ III

ЕВОЛЮЦІЯ ІДЕЇ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ З 1991 РОКУ ДО ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ 1996 РОКУ

3.1 Становлення та розвиток системи поділу влади в Україні після здобуття незалежності (1991–1996 рр.)

Еволюція ідеї поділу влади в Україні після здобуття незалежності нерозривно пов'язана з процесом створення нової Конституції держави. Конституція є серцевиною правової системи сучасної демократичної країни. Юридичними засобами вона фіксує соціальне призначення держави, спосіб організації і здійснення у ній влади, її відносини з людиною. «Конституція змушує владу бути моральною, не дозволяючи, разом з тим, перевищувати моральних вимог до людей» [154, с. 75–89].

Робота над розробкою проекту нової Конституції України тривала понад 5 років і пройшла ряд етапів, кожен з яких стосувався і питань організації державної влади. Початком роботи зі створення Конституції було прийняття Декларації про державний суверенітет України. Декларація стала надзвичайно важливим орієнтиром для виконання Конституційною комісією поставлених перед нею завдань зі створення нового Основного Закону. У ній було прямо зафіксовано, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову [69, с. 56].

28 жовтня 1990 року була створена Конституційна комісія з розробки проекту нової Конституції [69, с. 59–62]. Робоча група Конституційної комісії розробила Концепцію нової Конституції України, яка була схвалена на сесії Верховної Ради України 19 червня 1991 року [75].

Слід зазначити, що укладачі і проекту Концепції, і проекту нової Конституції від початку зіткнулися зі значними труднощами. Потрібна була нова ідеологія конституційної державності, нова ідеологія здійснення

державної влади і контролю над владою. Адже Основний Закон УРСР 1978 року не був конституцією суверенної країни, оскільки Україна лише формально визнавалась суверенною, а в дійсності була суб'єктом федерації внаслідок підпорядкованості законам Союзу РСР і верхній владі Союзу РСР. Конституція Української РСР не проголошувала принципу поділу влади, не виконувала функції стримування державної влади, обмеження цієї влади. Держава і державна влада не підпорядковувались владі народу. Жодний з проголошених принципів державності не спирався на необхідні правові аспекти їх реалізації. Були відсутні традиції розподілу владних функцій і будь-які важелі стримувань і противаг між окремими гілками влади, які підмінялися владою комуністичної партії (через конституційно проголошений в статті 6 принцип керівної і спрямовуючої ролі комуністичної партії) при формально проголошеному повновладді народу та формально необмеженій правомочності парламенту.

Ось чому було намагання вже самою Концепцією вирішити низку вагомих методологічних проблем, суть яких як вірно зазначав Голова робочої групи Конституційної комісії і перший Голова Конституційного Суду України Л. Юзьков, полягала у визнанні України суверенною державою, послідовному проведенні ідеалів демократичної, правової організації влади, визнанні людини найвищою соціальною цінністю, створенні Конституції як стабільного юридичного документа, здатного бути безпосередньо діючим правом [210, с. 10].

В Концепції були сформульовані фундаментальні (методологічні) основи українського конституціоналізму, зокрема, положення про те, що Конституція України повинна стати юридичним документом, який закріплює безпосередньо діючі права та свободи людини, їх гарантії. В архіві Робочої групи Конституційної комісії зберігається сім альтернативних варіантів концепції Конституції України, в яких автори передбачали як різні варіанти внутрішньої організації та структури гілок влади, так і різні моделі їх взаємодії та взаємовідносин на державному рівні. Однак, слід особливо підкреслити, що у

всіх проектах Концепції Конституції присутній, в якості провідного, конституційний принцип поділу влади.

В подальшому ця Концепція неодноразово змінювалась на рівні як загальних принципів, так і конкретних положень внаслідок зміни політичної ситуації, поглядів на державний устрій, рішень парламенту з тих чи інших питань, що ставало орієнтиром для Конституційної комісії. Це стосується, наприклад, положень Концепції щодо визначення президентської форми правління для України та запровадження посади віце-президента, визнання України національною республікою.

Проте чимало положень Концепції були збережені і розвинуті в наступних проектах та у прийнятій в остаточному вигляді Конституції. В сфері державності – це визнання України самостійною і незалежною правовою державою, проголошення принципу верховенства права, Конституції і законів України, а також – принципу поділу влади.

Вже перший офіційний проект Робочої групи Конституційної комісії (листопад 1991 р.) в питаннях організації влади кардинальним чином відрізнявся від попередніх Конституцій УРСР. Оскільки цей проект не публікувався у пресі, варто більш детально зупинитися на його змісті. Це був проект Конституції справді демократичної держави. Україна проголошувалася правовою державою, в якій діє принцип розподілу влади. Стосовно організації державної влади, передбачалося створення двопалатного парламенту, запроваджувалася посада Президента як глави держави і глави виконавчої влади, який обирається всенародним голосуванням, і посада віце-президента. У сфері правосуддя передбачався суд присяжних. Охорона Конституції покладалася на Конституційний Суд.

Звичайно, цей проект не був верхом досконалості з точки зору оптимізації здійснення влади. Його положення в багатьох аспектах були недостатньо відпрацьовані, страждали половинчатістю, зокрема, як в частині організації влади на місцях (повнота місцевого самоврядування була дещо завуальованою, в той час коли в районах і містах – міст республіканського і обласного

підпорядкування – передбачалося запровадження органів державної виконавчої влади), так і в центрі (залишилося призначення деяких міністрів парламентом, хоча президент визнавався главою виконавчої влади, не було ясності у статусі Кабінету Міністрів) [51, с. 54–70].

Однак, позитивні здобутки цього проекту не були втрачені і знайшли свій розвиток у наступних проектах після схвалення Конституційною комісією.

Перший проект Конституції відзначався свого роду конституційним романтизмом, оскільки не спирався на досвід функціонування самостійної держави, не міг бути реалізований внаслідок відсутності традицій розподілу влади, не повною мірою враховував політико-правову ситуацію в країні.

Аналізований проект нової Конституції, після певного доопрацювання за результатами численних експертиз і розгляду його 23 березня 1992 року Конституційною комісією, 5 червня 1992 року був схвалений Конституційною комісією та винесений на розгляд Верховної Ради України.

Відповідно до нього законодавча влада в Україні мала належати Національним зборам України, які правомочні були вирішувати будь-які питання державного життя України, крім тих, що вирішуються виключно всеукраїнським референдумом або віднесені, згідно з Конституцією, до відання Президента України, Уряду України, інших державних органів, Республіки Крим, а також органів місцевого та регіонального самоврядування. Главою держави і виконавчої влади мав стати Президент України. Уряд – Кабінет Міністрів України – повинен підпорядковуватися Президенту, бути перед ним відповідальним і в своїй діяльності керуватися його програмою та рішеннями [95, с. 102–105].

Отже, можна стверджувати, що в перші роки незалежності помітною була тенденція до конституційного закріплення президентської форми державного правління з відповідним розподілом повноважень між гілками влади.

Після внесення проекту до Верховної Ради України і надзвичайно активного дводенного обговорення (30 червня та 1 липня 1992 року) Верховна Рада не змогла визначитися щодо змісту проекту Конституції і окремі

положення проекту на голосування не ставилися. Було лише прийняте рішення про винесення проекту Конституції на всенародне обговорення з терміном його проведення до 1 листопада 1992 року [69, с. 13–22].

Всенародне обговорення проекту нової Конституції проходило з 15 липня по 1 грудня 1992 року. В ньому взяло участь близько 200 тисяч громадян, а також 20 обласних, 114 міських, районних селищних і сільських рад, 118 об'єднань громадян і 2934 трудових колективи, низка наукових та навчальних закладів [125, с. 2]. До Конституційної комісії надійшло багато альтернативних проектів Конституції, підготовлених такими організаціями, установами та партіями як Інститут держави і права Академії наук України, Конгрес українських націоналістів, Християнсько-демократична партія, Комуністична партія, Верховний Суд України та інші, авторськими колективами народних депутатів.

В результаті проведення міжнародних експертиз були запропоновані примірні проекти Конституції зарубіжними експертами Б. Сіганом, Г. Шварцем. Надійшли проекти Конституції, запропоновані окремими авторами – І. Тимченком, Н. Назаровим, А. Коцюбою, В. Артеменком, В. Речицьким, Ю. Шаповалом та іншими. В більшості цих проектів, поряд з іншими демократичними принципами, провідне місце займало проголошення поділу влади. При цьому сфера дії цього принципу, об'єм повноважень та характер взаємодії і взаємного впливу окремих гілок влади визначалися в них по-різному. Відрізнялися також в окремих конституційних проектах системи стримувань і противаг між окремими гілками влади. Винятками, що не передбачали поділу влади як принципу організації державної влади, були проекти С. Волконського та проект гетьманської Конституції, підготовлений в Канаді, які моделювали Україну як монархію [29, с. 114].

За даними Робочої групи в ході народного обговорення було зафіксовано 47320 пропозицій і зауважень, з них близько 6 тисяч було враховано. У варіанті, який був поданий Робочою групою після всенародного обговорення та експертних висновків вітчизняних і зарубіжних спеціалістів було виключено 48

статей, 188 доопрацьовано, внесено 30 нових статей, редакційно або по суті змінено майже 90 % тексту проекту Конституції. Крім того, були здійснені структурні зміни: чотири з дев'яти розділів змістовно змінено, сім – перейменовано, один – повністю виключено, а деякі його положення перенесено до інших розділів. З'явилися нові розділи: розділ 4 «Пряме народовладдя» та глава 20 «Основи організації державної влади в областях (землях) та Республіці Крим».

Вищезазначений проект Конституції існував в офіційній редакції від 27 травня 1993 року, в якій і був переданий на розгляд Верховної Ради України. Значних змін зазнали розділи, які стосувалися державної влади. При збереженні змішаної форми правління, більш послідовно було визначено статус Президента. Зокрема, було вилучено положення про те, що він очолює виконавчу владу, оскільки Президент за проектом не очолював Кабінет Міністрів і не входив до його складу. Також зміни торкнулися статусу парламенту: при збереженні двопалатної структури майже наполовину зменшувалася чисельність депутатів – з 480 до 278. Посилені були аспекти незалежної судової влади, підвищена роль органів місцевого самоврядування, гарантовані їх повноваження в управлінні територіями, у відносинах власності, в господарській, соціально-культурній та інших сферах місцевого самоврядування [69, с. 23–30].

Аналіз проекту після всенародного обговорення не може бути повним без висвітлення результатів його міжнародної експертизи, яка була здійснена у кількох формах.

24–25 травня 1993 року відбувся робочий семінар на тему: «Розподіл законодавчої і виконавчої влади», в роботі якого взяли участь зарубіжні експерти Б. Краснянський, С. Рю, Ч. Деболи, Е. Пунсет та інші, з українського боку члени Конституційної комісії, працівники правоохоронних органів, наукових установ. В числі інших були всебічно обговорені проблеми розподілу влади, бікамералізму, статусу уряду і Президента, делегування повноважень. Учасники семінару констатували необхідність зміцнення демократичних засад

здійснення влади, посилення підконтрольності її населенню, відзначили недостатню визначеність форми правління та структури парламенту.

Учасники міжнародного семінару за участю делегації Європейської комісії «Демократія через право» Ради Європи (С. Бартоле, М. Ніемівуо, Х. Рагнемальма, Т. Швейсфура, Р. Лампоні), який проходив у Києві 31 травня – 1 червня 1993 року, відзначили у своїх Рекомендаціях, що проект нової Конституції після доопрацювання за результатами всенародного обговорення в цілому відповідає засадам демократичної, правової держави. Зокрема, зазначалося, що запровадження принципу розподілу влади, створення умов для незалежної судової влади, введення конституційного контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої влади свідчать про серйозність намірів України стати повноправним учасником Ради Європи. У той же час зверталася увага на необхідність конкретизації загального положення проекту про відповідальність держави перед суспільством, впровадження відповідних правових механізмів такої відповідальності. Пропонувалося відмовитись від виборів суддів безпосередньо населенням, оскільки це може вплинути на їх незалежність, а також від імперативного мандата депутата. Чимало цих положень було в подальшому реалізовано [51, с. 54–70].

20–22 червня 1993 року в Києві відбувся міжнародний симпозіум на тему «Проект нової Конституції України», в рекомендаціях якого пропонувалося обмежити можливості розпуску парламенту (за проектом Президент міг призначити всеукраїнський референдум про недовіру парламенту, однак у разі, якщо народ не проголосує за таку недовіру, Верховна Рада могла прийняти рішення про відставку Президента). Були висловлені рекомендації щодо поліпшення діяльності парламенту (починаючи з відмови від імперативного мандата депутата, захисту прав меншості у парламенті і закінчуючи переліком повноважень парламенту) [69, с. 23–30].

Верховна Рада України 20-го скликання розглядала зазначений проект від 27.05.1993 р. 24 вересня, 5–8 жовтня 1993 року. Після обговорення проекту на сесії парламенту було прийнято постанову Верховної Ради України з

дорученням доопрацювати проект нової Конституції за результатами всенародного обговорення та обговорення у Верховній Раді України і опублікувати в пресі у жовтні 1993 року, що й було зроблено за рішенням Конституційної комісії 26 жовтня 1993 року [69, с. 267–318].

У статті 3 проекту Конституції в редакції від 27 травня 1993 року принцип поділу влади фіксувався у формулі: «Державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Єдність державної влади забезпечується шляхом взаємодії усіх влад. Кожна влада при здійсненні своїх функцій діє в межах, встановлених Конституцією».

Проект Конституції в редакції від 26 жовтня 1993 року містить цей принцип у більш скороченому лаконічному вигляді: «Державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Кожна влада в межах своїх функцій діє в межах, встановлених Конституцією» [69, с. 31–35].

Потрібно зазначити, що в цілому вищевказаний проект від 26 жовтня 1993 року, порівняно з проектом від 27 травня 1993 року зазнав незначних змін. Проте, був оптимізований набір важелів стримувань і противаг між окремими гілками влади.

Серед найбільш суттєвих змін, внесених до проекту, заслуговують на увагу такі: проект Конституції вже не передбачав двопалатного парламенту; для назви майбутнього парламенту запропоновано залишити існуючу тоді назву Верховна Рада України; встановлено термін повноважень парламенту – 4 роки; збережено кількісний склад депутатського корпусу парламенту – 450 народних депутатів; ліквідовано Президію Верховної Ради; встановлено інститут парламентських комітетів (замість існуючих тоді постійних комісій); уточнено повноваження Голови Верховної Ради; уточнено компетенцію парламенту; чіткіше визначено повноваження Президента України, правові основи його відносин з парламентом та Урядом [89, с. 102–105].

Зокрема, змінювався порядок призначення Прем'єр-міністра. Так, Президент, за уточненим проектом, повинен був подавати на затвердження

Верховній Раді його кандидатуру, а вже за поданням затвердженого Прем'єр-міністра формувати склад Кабінету Міністрів і подавати його на затвердження Верховної Ради. Кабінет Міністрів ставав менш підпорядкованим Президенту і більш відповідальним перед Верховною Радою. Встановлювалося, що Кабінет Міністрів керується лише програмою Президента (ст. 143), на відміну від попередньої редакції, де зазначалося, що уряд підпорядковується Президенту і керується його рішеннями. До відповідальності Кабінету Міністрів перед Верховною Радою за попереднім проектом додавалася і його підзвітність за останнім проектом (ст. 143).

Водночас, були залишені положення щодо можливості припинення повноважень Верховної Ради України за рішенням всеукраїнського референдуму, який мав право призначати Президент України і відповідне право парламенту приймати рішення про відставку Президента (ст. 135), а також право парламенту оголошувати референдум про дострокове припинення повноважень Президента України за вимогою не менше як 2 мільйонів виборців або за ініціативою самої Верховної Ради (п. 7 ст. 107) [69, с. 31–35].

Тобто, очевидно, можна констатувати більш чітку регламентацію важелів «стримувань і противаг» між гілками влади у Проекті Конституції України від 26 жовтня 1993 року, порівняно з попередніми проектами.

Хотілося б звернути увагу ще на одну важливу рису вищезазначеного проекту. З теоретичної точки зору для забезпечення законності прийняття нової Конституції необхідною умовою є участь у цьому процесі різних громадських та політичних сил держави, висока якість проекту Конституції та його найвища легітимність [213, с. 303. 305]. Конституційний проект в редакції від 26 жовтня 1993 року, як справедливо зазначає О.С. Дашковська, фактично відповідав усім вищезазначеним вимогам, необхідним для його прийняття [28, с. 115].

Слід зазначити, що проект Конституції України 1993 року в цілому відповідав суспільним ідеалам і настроям, оскільки в обговоренні та прийнятті останнього взяли участь основні політичні та громадські об'єднання України, процедура його розробки та всенародного обговорення була справді

демократичною і відкритою, а також, слід наголосити на позитивному ставленні громадськості до змісту проекту.

Усе вищезазначене свідчило про правомірність та доцільність прийняття нової Конституції України, яка чітко і недвозначно закріплювала принцип поділу влади, в кінці 1993 року. Однак, реальне співвідношення політичних сил в парламенті стало перешкодою прийняття Конституції більшістю в 2/3 голосів народних депутатів. Очевидно, справедливою для того часу була думка Л. П. Юзькова, що «абсолютизація положення, що Конституція приймається виключно Верховною Радою, до того ж кваліфікованою більшістю її членів, лише затягує та робить безперспективним конституційний процес в Україні. А це, в свою чергу, поглиблює конституційно-правову кризу в країні, що робить неможливим здійснення економічних та політичних реформ» [211, с. 28–29].

О. С. Дашковська слушно зауважує, що вказану проблему в той час можна було вирішити з допомогою референдуму [28, с. 117]. Положення про те, що Конституцію України може прийняти лише Верховна Рада, було юридично необґрунтованим, оскільки принцип субординації конституційних норм, передбачений статтею 5 і пунктом 1 статті 97 Конституції 1978 року (що діяла на той момент), не виключав, а навпаки, передбачав можливість проведення референдуму з ціллю прийняття нової Конституції України. Як видно, в той час крім легітимності, існувала і правова база для прийняття нової Конституції.

Однак протистояння виконавчої та законодавчої гілок влади, що почалося в кінці 1993 року, стало перешкодою для вирішення питання через референдум. Робота над проектом Конституції була призупинена, а Конституційна комісія фактично самоліквідувалася.

Офіційною датою відновлення конституційно-проектних робіт прийнято вважати 10 листопада 1994 року – день прийняття постанови Верховної Ради України «Про склад Комісії з розробки нової Конституції України (далі – Конституційної комісії)» [142].

На відміну від Комісії Верховної Ради України, що працювала з 24 жовтня 1990 року до кінця 1993 року, нова Конституційна комісія, як вказано в Положенні про неї, діяла в якості «тимчасової загальнодержавної комісії». Вперше в практиці конституційно-проектних робіт вона була утворена за принципом представництва від трьох гілок влади та затверджена Верховною Радою України. До її складу були включені відомі вчені та громадські діячі [211, с. 3]. Комісія складалася зі співголів – Президента України і Голови Верховної Ради України, секретаря комісії та 38 членів. В числі останніх було 15 народних депутатів України та 15 осіб, призначених Президентом, Голова Конституційного Суду, по два представники від Верховного Суду і Генеральної Прокуратури, один представник Автономної Республіки Крим. При Комісії було створено сім секцій, в яких працювали наукові експерти, а у травні 1995 року утворена Робоча група Конституційної комісії [119, с. 40].

Незалежно від оцінки організаційних форм проектно-конституційних робіт, які висловлювалися в пресі [17, с. 1, 3], саме ця комісія розробила наступні проекти Конституції, на основі яких 28 червня 1996 року була прийнята нова Конституція України.

Слід зазначити, що політико-правова ситуація впродовж першої половини 1995 року була дійсно доволі складною. Так, розділ III Декларації про державний суверенітет України [29] та стаття 69 Закону від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» [138] проголошували принцип розподілу влади та гарантували місцеве самоврядування. В той же час, у розділі II Декларації та у статті 1 проекту Закону «Про місцеві Ради народних депутатів», який був прийнятий Верховною Радою України у першому читанні 17 липня 1994 року [119, с. 41] проголошувалося повновладдя Рад, виключність повноважень Верховної Ради виступати «від імені усього народу», «єдиної системи Рад народних депутатів в Україні». В законі ж від 3 лютого 1994 року «Про формування місцевих органів влади та самоврядування», та від 28 червня 1994 року «Про внесення змін та доповнень в Закон України «Про формування

місцевих органів влади та самоврядування» відображалися тенденції на одержавлення усієї системи Рад, фактичну відмову від ідей місцевого самоврядування, встановлення контролю виконавчої влади над органами місцевого самоврядування.

Вказана ситуація практично призвела до паралічу всіх гілок влади, некерованості країни, небезпечної тенденції суверенізації територій в якості реакції на прагнення центральної влади обмежити можливості використання регіонального та місцевого потенціалу територій. Пошук шляхів виходу із кризового стану призвів до ідеї прийняття Конституційного Закону про державну владу та місцеве самоврядування в Україні [137, с. 4–5].

Головна ідея вказаного Закону, очевидно, полягала в конкретизації владних повноважень між законодавчим і виконавчим органами. Зокрема, Верховна Рада мала віддати Президенту істотну частину повноважень, наповнивши реальним змістом внесену в Конституцію в 1991 році статтю про запровадження посади Президента як глави держави і глави виконавчої влади [38].

Внаслідок затяжних гострих дискусій і всупереч волі певної частини депутатського корпусу 18 травня 1995 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Закон введено в систему правових актів, що визначають конституційний лад в Україні. Згідно з ним Президент ставав одноосібним главою уряду, склад якого він мав формувати сам, без погоджень і затверджень Верховною Радою. Президент також очолював і систему місцевих органів державної виконавчої влади.

Органами державної виконавчої влади від обласного до районного рівня ставали держадміністрації, главами яких Президент повинен був призначати обраних народом голів відповідних рад. У компетенції місцевих рад залишилися обмежені повноваження: затвердження місцевого бюджету і програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій. Всі інші повноваження передавалися держадміністраціям. Отже, з прийняттям

цього Закону Україна перетворювалася з парламентсько-президентської держави у президентсько-парламентську республіку з відповідним розподілом повноважень між гілками влади.

Загалом же недосконалість вищезазначеного Закону, на думку М. Ф. Орзіха, пояснюється певною невизначеністю згаданої (змішаної) форми правління, при якій може бути досить широкий вибір як моделі розподілу функцій між вищими органами влади, так і організації публічної влади на місцях [119, с. 41]. З вищезазначеною тезою, на наш погляд, безперечно, слід погодитись.

Крім того, прийняття Закону «Про державну владу та місцеве самоврядування» одразу ж призвело до нової проблеми. Справа в тому, що даний Закон було прийнято простою більшістю голосів. Але для введення його в дію вимагалася конституційна більшість, тобто дві третини. Спрямованість партійного спектра парламенту не дозволяла зібрати таку кількість голосів. За умов, що склалися, на думку переважної більшості українських політиків, залишився тільки один варіант розв'язання конфлікту: підписання на період до прийняття нової Конституції конституційної угоди між Президентом і Верховною Радою. Але дебати на цю тему знову затягнулися. Відсутність «Верховного арбітра» – нової демократичної Конституції України – поглиблювало кризові явища.

8 червня 1995 року Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» був підписаний і вступив в силу [63, с. 3–14].

Потрібно зазначити, що Конституційний договір є унікальним з правової точки зору документом. За своєю суттю він був тимчасовим конституційно-правовим нормативним актом оформленим у вигляді договору, в якому знайшли відображення багато положень конституційних актів, прийнятих у попередній період розбудови незалежної держави. У ньому також містилися

прямі вказівки на продовження дії раніше прийнятих конкретних законодавчих актів, зокрема таких, як Закон України «Про статус народного депутата України», «Про постійні комісії Верховної Ради України», «Про вибори Президента України», «Регламент Верховної Ради України» тощо.

При укладенні Договору сторони дійшли згоди, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюватимуться на засадах, визначених Законом «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні» від 18 травня 1995 р., про який йшлося вище (преамбула Договору). Окрім того, у Договорі зазначалося, що «положення чинної Конституції діють лише в частині, що узгоджувалася із цим Конституційним Договором» (ст. 61) [63, с. 14].

Тобто акт, який за своєю суттю є договором, нехай укладеним між суб'єктами здійснення державної влади, у частині врегульованих ним правовідносин мав юридичну силу вищу, ніж діюча Конституція. Це дало підстави деяким вченим віднести його до окремої групи джерел українського права – публічно-правових договорів [91]. Цей вид джерел права широко не застосовується у сфері регулювання конституційно-правових відносин, що обумовлено їх важливістю і бажаною однозначністю у межах всієї країни. Досвід свідчить, що нормативний договір, як джерело конституційного права, виникає в кризових для суспільства ситуаціях, коли складаються відносини, що потребують невідкладного врегулювання на конституційному рівні, а відповідні норми відсутні або мають колізійний характер. Засобом розв'язання такої ситуації може стати договір між сторонами, які на законних підставах здійснюють державно-владні повноваження на найвищому рівні.

У Конституційному договорі визначалося, що в Україні діє принцип верховенства права (ст. 1) і вся повнота влади належить народові, який є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо – шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування (ст. 2).

Особливо підкреслювалося, що державна влада в Україні будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 3). Єдиним органом законодавчої влади визнавалася Верховна Рада України (ст. 6), виконавчої – Президент України (ст. 19), здійснюючи її через очолюваний ним уряд – Кабінет Міністрів України (ст. 29) та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади (ст.ст. 35, 46). Вже не перший раз підкреслювалося, що народні депутати України не можуть поєднувати депутатську діяльність з іншою, крім наукової, викладацької та іншої творчої роботи (ст. 13). Судову владу в Україні здійснюють виключно суди, систему яких складають Конституційний Суд України, загальні та арбітражні суди (ст. 36) [63, с. 3–14].

Конституційний договір також визначав структуру, компетенцію, форми діяльності зазначених державних органів (Розділи II, III, IV, V), а також місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні (Розділ VII). Утворювалася система органів місцевих адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу доверху, аж до Президента України (ст. 46). Обласні та районні ради знову були позбавлені права мати виконавчі органи (ст. 53). Отже, Конституційний договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту.

Так, у Договорі зазначалося, що Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади. Він очолював систему органів державної виконавчої влади України і мав право скасовувати акти центральних і місцевих органів державної виконавчої влади України, акти органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції та законам України, а також указам та розпорядженням Президента України; подавати на розгляд Верховної Ради України проект Державного бюджету України та звіт про його виконання; видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством України, які діють до прийняття відповідних законів. Згідно з Конституційним договором Уряд України (Кабінет Міністрів України) визнавався центральним колегіальним органом

державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним.

Таким чином, наслідком політичної боротьби між Президентом і Парламентом стало тимчасове юридичне закріплення президентсько-парламентської республіки як способу організації державної влади на період до прийняття нової Конституції України. Щодо розподілу державної влади, то очевидно, що в умовах вищезазначеної форми державного правління, основні важелі впливу традиційно зосереджуються в руках Президента.

Конституційний договір викликав неоднозначний резонанс в суспільстві. Визначення його ролі, значення та перспектив для розвитку держави, конституційного процесу в країні було різним і часто суперечливим. За оцінками одних науковців Конституційний договір не вирішував кардинально державно-правових проблем, але надавав змогу тимчасово уникнути конфронтації між законодавчою та виконавчою владами [23, с. 2]. Інші ж направили вістря критики на неправомочність договору та його згубний вплив на розвиток вітчизняного парламентаризму, ущемлення прав законодавчої влади [111, с. 2].

Але, як справедливо зазначив С. Головатий: «Конституційний договір став частиною новітнього конституційного процесу в Україні, а Закон про владу був імплементований в існуюче конституційне поле» [23, с. 2]. Хотілося б звернути увагу на ще один аспект: не дивлячись на втрату чинності після прийняття Конституції, Конституційний договір став помітним явищем української політико-правової історії. Його слід розглядати і як прояв компромісу між «гілками влади», і як бажання представників різних суспільно-політичних сил поступитися другорядним і не допустити розгойдування молодого державного корабля і, нарешті, як важливий приклад співпраці державних мужів на благо українського народу.

Однак, повернемося до аналізу роботи Конституційної комісії. Так, 15 листопада 1995 р. новий проект Конституції України, підготовлений Робочою групою, був переданий до Конституційної комісії, яка після додаткового його

доопрацювання, 11 березня 1996 р. схвалила даний проект і передала його 18 березня Верховній Раді України із зауваженнями членів комісії [24, с. 1].

В парламенті проект Конституції розглядали майже 3 місяці. 2 квітня 1996 року Верховна Рада прийняла рішення про включення до порядку денного пленарних засідань питання про обговорення проекту Конституції України і 17 квітня почалося його перше читання.

В цілому цей проект принципово не відрізнявся від проекту, який всенародно обговорювався в 1993 році. Це стосується і положень про організацію державної влади. Попри те, 19 квітня було прийнято рішення про необхідність утворення Тимчасової спеціальної комісії з доопрацювання проекту Конституції, яка була утворена 5 травня. 28 травня проект в редакції Тимчасової спеціальної комісії був опублікований, зокрема, в парламентській газеті «Голос України», і почався його розгляд, а 4 червня проект Конституції був прийнятий в першому читанні [119, с. 61].

Загалом же, потрібно зазначити, що поновлення конституційного процесу в 1995 р. після певної перерви, викликаній протистоянням політичних сил, відбулося в умовах суттєвих змін в суспільному житті країни та у сприйнятті населенням конституційних процесів. Порівняно з проектом 1993 року, зменшився ступінь легітимності нового проекту Конституції. Оскільки громадяни не були детально ознайомлені з його новим варіантом, всенародне обговорення його в засобах масової інформації не проводилось. Поміж тим, зміст проекту викликав у різних обізнаних верств населення та серед спеціалістів-правників багато заперечень і зауважень. Тобто, склалася ситуація, коли у засобах масової інформації якість та окремі положення Основного закону активно обговорювалися обмеженим колом осіб – тими, хто мав до нього доступ. Комісія приймала зауваження та пропозиції до 11 червня. Лише від суб'єктів законодавчої ініціативи між першим і другим читанням надійшло 5680 пропозицій, заяв та поправок [119, с. 61]. Пересічні ж громадяни в своїй більшості не були ознайомлені зі змістом проекту, що значно ускладнило можливість приведення проекту Конституції у відповідність з громадською

думкою. Вважаємо, що така ситуація є неприпустимою в демократичному суспільстві, оскільки прямо суперечить конституційному принципу народного суверенітету або народовладдя.

19 червня 1996 року почалося друге читання проекту Конституції України. З метою прискорення обговорення та голосування Верховна Рада утворила робочі групи для доопрацювання статей з проблем мови, символіки, власності, організації влади та проблем Автономної Республіки Крим. Саме навколо вищезазначених положень виникли найбільш гострі дебати. У черговий раз конституційний процес зайшов у глухий кут.

Президент, узгодивши свої наміри з Кабінетом Міністрів, главами облдержадміністрацій, «враховуючи, що Верховна Рада під різного роду приводами гальмує конституційний процес в Україні, протягом більш як трьох місяців не спромоглася прийняти жодного з п'ятнадцяти розділів проекту», 26 червня 1996 р. підписав Указ «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України» [77, с. 77–93].

На референдум виносився «текст проекту Конституції України, схвалений Конституційною комісією 1 березня 1996 року і прийнятий за основу Верховною Радою України 24 квітня 1996 року» [77, с. 92]. Референдум був призначений на 25 вересня 1996 року.

За таких складних обставин 27 червня 1996 р. відкрилося історичне доленосне для країни, безпрецедентне цілодобове засідання Верховної Ради України. Парламентарі все ж спромоглися – для загального добра – переступити через власні амбіції та переконання. У парламенті створено погоджувальну комісію на чолі з М. Сиротою, яка узгоджувала пропозиції різних партій, фракцій, груп.

27 червня та ніч з 27 на 28 червня були наповнені драматичними подіями, про які детально розповів на прес-конференції 1 липня Голова Верховної Ради О. О. Мороз [67, с. 2]. О 9 годині 20 хвилин 28 червня 1996 р. Конституція України кваліфікованою більшістю голосів (315 депутатів) була прийнята.

У зв'язку з прийняттям Конституції Верховною Радою, Президент України визнав таким, що втратив силу Указ від 26 червня 1996 р. «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України» [133, с. 3].

На думку професора М. В. Цвіка, враховуючи недостатню апробацію останнього проекту української Конституції громадською думкою, все-таки, було можливим і доцільним прийняття нової Конституції на референдумі [190, с. 3]. Очевидно, що це підтвердило б її легітимність, відповідність її змісту інтересам та прагненням більшості громадян України. Для цього, до речі, існувала і необхідна правова база, в основу якої могли бути покладені пункти 2 і 4 статті 245 Конституційного договору між Президентом України та Верховною радою України, стаття 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдум» та пункти 1 і 18 статті 97 діючої в той час Конституції України 1978 р. Слід відзначити і позитивний досвід прийняття шляхом проведення референдуму Конституцій Румунії, Албанії, Казахстану, Білорусі, Росії, Естонії, Литви, Таджикистану [192, с. 29–30].

Виходячи з вищенаведеного і поділяючи думку О.С. Дашковської [28, с. 124], вважаємо, що незалежно від політичного та фінансового виграшу, досягнутого в результаті прийняття Конституції України безпосередньо Верховною Радою, конституційний референдум не можна вважати віджилим інститутом. У зв'язку з цим, слід визнати обґрунтованою можливість застосування, а у визначених випадках навіть необхідність проведення такого референдуму.

Правильно помічено, що все дійсно значне і велике завжди народжується важко, з багатьма складнощами і потім у своєму існуванні приречене відстоювати свою істинність і зберігати чистоту. Не минула ця доля і Конституцію України, яка була змінена у 2004 році на тлі революційних подій, про що детальніше буде зазначено в наступному розділі роботи.

3.2 Конституційна модель поділу влади за Конституцією України 1996 року

Прийняття Конституції стало справжнім святом для України, яке засвідчило, що остаточно закінчився тривалий і важкий період бездержавності, гарантовано її незалежність і соборність, вона остаточно утвердилася у світі як суверенна, повноцінна, велика держава, визначено основні засади її економічної і політичної основи, сукупність суспільних цінностей, створено передумови для того, щоб функціонування і розвиток держави не залежали від орієнтації окремих партій, організацій і діячів.

Оцінюючи цю знаменну подію, Президент України відзначав, що з прийняттям Конституції державне будівництво стало оцінюватися у визначених цілях і діяльність державних інститутів та відносин між ними введено у конституційне русло; у свідомості людей остаточно утвердилася ідея державності; народ перетворюється з об'єкта політики у вищий суб'єкт, розширюється свобода його дій в економіці та політиці. «Ми вийшли, – говорив Президент, – на новий вектор соціального поступу – від тоталітаризму до демократії, розвитку за умов багатоманітних форм господарювання та власності; окреслено контури соціально-економічної структури держави; набули прогнозованого характеру суспільно-політичні процеси; зруйновано ідеологічний фетишизм і закріплено політичний плюралізм; сформовано сприятливе середовище для зміцнення безпеки держави і розв'язання внутрішніх проблем» [87, с. 559].

З прийняттям Конституції України 1996 року конституційний процес в Україні не завершився, а лише вступив у його новий найбільш відповідальний етап реалізації та подальшого розвитку закладених у ній положень [194, с. 53–61].

Конституція України 1996 р. внесла ряд суттєвих змін до організації влади, обсягу повноважень та взаємодії державних органів. В системі поділу влади дуже важливою новелою стали зміна правового статусу Президента

України, характеристика його повноважень як Глави держави та гаранта Конституції (ст.ст. 102, 106). Відповідно до статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів став вищим органом в системі органів виконавчої влади.

На порядку денному було удосконалення роботи кожної з гілок влади, відпрацювання оптимальних шляхів їх взаємодії, завершення формування всієї системи передбачених Конституцією державних органів. При цьому, найбільш актуальними та значущими були і є проблеми організації та взаємодії законодавчої, виконавчої гілок влади і Президента. Адже у період становлення демократичних інститутів особливу увагу потрібно приділяти системі гарантій здатних захистити суспільство від негативних явищ авторитаризму [44, с. 6].

Разом з тим, судова та контрольно-наглядова гілки влади все ще знаходились в процесі становлення і тому першочерговим в цій ситуації було завдання завершити створення цих структур та визначити оптимальність шляхів їх перетворення в повноцінні складові елементи системи єдиної державної влади. Особливо важливим при цьому було вирішення проблеми підвищення ролі судової системи, перетворення її на рівноправного та повноцінного партнера у системі поділу влади. Слід зазначити, що питання вимагають розв'язання і на сучасному етапі. При їх вирішенні, як це було і під час розробки проекту Конституції, необхідно узгоджувати використання світового політико-правового досвіду з національною специфікою та власним історичним досвідом України.

Глобальною та необхідною умовою успішного здійснення закріпленого у статті 6 Конституції України принципу поділу влади є максимальна та найбільш ефективна реалізація кожною гілкою влади свого функціонального призначення. Пріоритетне значення в цьому сенсі мало успішне виконання законодавчою гілкою влади – першою серед рівних – своїх законодавчих повноважень. Не дивлячись на прогнози, що у 1997 році кількість прийнятих з 1990 року законів перевищить одну тисячу, розвиток законодавчої бази в Україні на той час не можна було визнати достатнім.

Нагадаємо, що законодавча функція парламенту України характеризує саму природу органу законодавчої влади і в цьому сенсі визначає його основне функціональне призначення. Законодавча функція є основоположною функцією представницького органу. Класичне розуміння цієї функції та законодавчого процесу в парламенті демократичної держави базується на принципі верховенства вищого представницького органу влади в законодавчій діяльності. Це відповідає принципу розподілу влади як принципу організації державної влади, за якого виразником суверенітету виступають саме вищі органи народного представництва [182, с. 173].

Відповідно до Конституції парламент України виключно законами визначав (встановлював, регламентував, врегульовував) основні напрямки внутрішньої і зовнішньої політики держави (п. 5 ст. 85). Особливе значення мало прийняття парламентом Основного Закону України, оскільки в останньому формулюються відправні, вихідні принципи всієї політичної системи, визначається політико-правовий статус усіх вищих органів державної влади [116, с. 14–17].

Згідно Конституції України, засади внутрішньої політики держави Верховна Рада України визначала через затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (п. 6 ст. 85), через слухання, які проводяться Верховною Радою.

Законодавчі повноваження парламенту здійснювалися, за Конституцією, у тісній взаємодії з іншими елементами системи стримувань і противаг. Так, законодавче регулювання Верховною Радою України засад внутрішньої і зовнішньої політики узгоджувалося з повноваженнями Президента України на здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави (п. 3 ст. 106) та повноваженнями Кабінету Міністрів на здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави (п. 1 ст. 116) [74]. Принцип єдності в діяльності вищих органів державної влади, за Конституцією знаходив вираз в тому, що кожна

гілка влади мала здійснювати свої повноваження властивими їй методами у визначених законом межах.

Проте, реальна практика поділу влади в Україні, а саме в аспекті ролі у владній системі органу законодавчої влади, засвідчує необхідність внесення поправок до положень Основного Закону України, насамперед у частині компетенції Верховної Ради України. Зокрема, посилення позицій Парламенту у системі поділу влади потребувало і потребує сьогодні розширення обсягів законодавчої функції Верховної Ради. Таке розширення може здійснюватися в кількох напрямках. По-перше, доцільно доповнити статтю 92 Конституції України положенням, яке однозначно закріплювало б право Верховної Ради приймати закони не лише з тих питань, які безпосередньо вказані в статті, але й з будь-яких інших питань загального значення відповідно до конституційно-визначених сфер законодавчого регулювання. Інакше кажучи, конституційний перелік питань, що визначають сферу компетенції Парламенту, повинен бути відкритим [85, с. 58–71].

Згаданою статтею Конституції України також передбачено, що з ряду питань Верховна Рада має право обов'язково визначати законами тільки «основи» і «засади» регулювання відповідних суспільних відносин (пункти 5, 6, 8, 9, 10, 11, 17, 22 ст. 92).

Тим самим, створена конституційна можливість врегулювання найважливіших сфер суспільного життя підзаконними нормативно-правовими актами президентської і виконавчої влади, що зменшувало законодавчо-регулюючу роль Парламенту в цих сферах. На думку деяких авторів, очевидною є потреба виключити прийняття «основ» і «засад» з відповідних питань правового регулювання, що дасть можливість приймати повноцінні закони та з інших аспектів суспільного і державного життя, а не рамково регулювати зазначені питання [98, с. 52]. Ми поділяємо вищезазначену позицію.

По-друге, на наше переконання, комітети Верховної Ради слід визнати суб'єктами законодавчої ініціативи. Внесення на розгляд Верховної Ради

законопроекту лише одним-двома депутатами призводить до того, що у парламенті розглядається значне число законопроектів, які позбавлені реальної перспективи стати законами [50, с. 187]. За умови, що окремий народний депутат є не лише суб'єктом права законодавчої ініціативи, але й автором відповідного законопроекту, останній звичайно носить цілком суб'єктивний зміст. Кількість таких законопроектів, внесених у представницький орган, може значно перевищувати можливості Верховної Ради щодо їх якісного і своєчасного розгляду, веде до дезорганізації законодавчого процесу [7, с. 70, 71].

Положення Верховної Ради особливе в системі розподілу влади і в змісті установчої функції парламенту, визначеної Конституцією України. Установча функція представницького органу в політико-правовій теорії розглядається як важливий елемент системи стримувань і противаг [98, с. 54].

До відповідних установчих повноважень Верховної Ради за Конституцією України в її первинній редакції належали: надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра (п. 12 ст. 85); призначення виборів Президента (п. 7 ст. 85); призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (п. 17 ст. 85); Голови та інших членів Рахункової Палати (п. 16 ст. 85); Голови національного банку за поданням Президента (п. 18 ст. 85); призначення половини складу Ради Національного банку (п. 19 ст. 85) та Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення (п. 20 ст. 85); призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента (п. 21 ст. 85); призначення третини складу Конституційного Суду (п. 26 ст. 85), а також повноваження з формування суддівського корпусу (п. 27 ст. 85); призначення виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85) [74].

Хотілося б звернути увагу на установчі повноваження парламенту України у виконавчій сфері. Потрібно зазначити, що навіть при поверхневому системному аналізі положень Конституції 1996 року впадає у вічі той очевидний факт, що установча функція Верховної Ради щодо органів

виконавчої влади зводилася, фактично, до надання згоди на призначення Главою держави Прем'єр-міністра України. Практика реалізації цієї функції засвідчила її формальний характер. Призначений же за згодою Парламенту Прем'єр-міністр реально не міг самостійно формувати Уряд, який він номінально очолював. У цьому Прем'єр-міністр цілком залежний від Глави держави і водночас – практично незалежний від Парламенту. Така ж ситуація зберігалася і в подальшому функціонуванні Уряду. Будь-який урядовий чиновник (чи керівник місцевого органу виконавчої влади) міг бути звільнений Президентом незалежно від позиції Прем'єр-міністра, тим часом, як рішення Верховної Ради з цих же питань були не більше ніж рекомендаціями, що не мали імперативного значення [83, с. 15].

Місце парламенту в системі поділу влади визначається також його контрольними повноваженнями щодо інших гілок влади. Контрольні повноваження складають ще одну з фундаментальних функцій представницького органу і здійснюються парламентами демократичних держав незалежно від існуючої форми правління (різниця полягає лише у формах та обсягах контролю) [95, с. 128–131].

Насамперед, це стосується парламентської підзвітності уряду. Незалежно від зумовлених формою правління особливостей парламентського контролю, контрольна функція представницького органу здійснюється звичайно в таких формах як дебати щодо політики уряду, інтерпеляції, парламентські розслідування і слухання, контроль за виконанням бюджету, за додержанням прав і свобод людини тощо.

Функція парламентського контролю, яка охоплює певний комплекс контрольних повноважень представницького органу стосовно діяльності виконавчої влади, глави держави, інших владних структур, не суперечить, а навпаки, впливає із суті принципу поділу влади. Теорія і практика свідчать, що парламентський контроль є важливим засобом, який запобігає безвідповідальності у діяльності органів виконавчої влади, глави держави та інших владних установ. Таким чином, парламентський контроль становить

важливий елемент механізму стримувань і противаг у взаємодії з різними гілками влади [96, с. 12–16].

Контрольні повноваження Верховної Ради України були чітко визначені в ст. 85 Конституції в її первинній редакції і практично не змінилися після внесення змін до Основного Закону у 2004 році. Ними є повноваження щодо здійснення парламентського контролю за виконанням Державного бюджету України (п. 4), діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13), використанням іноземних позик (п. 14). Крім того, ст. 101 передбачала здійснення парламентського контролю через Уповноваженого Верховної Ради за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [74].

Пункт 11 статті 85 Основного Закону України відносив до повноважень Верховної Ради розгляд і прийняття рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України, що є обов'язковою умовою подальшого функціонування Уряду. У разі відхилення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, парламент на основі статті 87 Конституції України, отримував право розглянути питання про відповідальність Уряду та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України [74].

Отже, однією з найважливіших умов забезпечення ефективного розподілу влади в Україні після прийняття Конституції 1996 року було вироблення механізмів контролю з боку Парламенту за діяльністю виконавчої влади. Відсутність же дієвих механізмів контролю з боку представницького органу за Урядом було головною проблемою посилення позицій Верховної Ради України в системі розподілу влади [161, с. 100].

У цьому сенсі, на наш погляд, аксіомою державної діяльності має стати розуміння того, що оперативне державне управління на всіх рівнях – це прерогатива виконавчої влади, вищим органом якої в Україні є Кабінет Міністрів. Тому, парламентський контроль над діяльністю виконавчої влади повинен передбачати формування такої системи, коли уряд є пов'язаним з парламентом, що надає йому право вимагати від парламенту законодавчого

забезпечення своєї діяльності, а парламенту – контролювати те, наскільки ефективним та адекватним є функціонування уряду.

З урахуванням вищесказаного необхідно, на нашу думку, внести відповідні поправки до Основного Закону України, які б чітко визначали основні форми парламентського контролю, юридичні та політичні наслідки, що виникатимуть у процесі його застосування.

Потрібно зазначити, що значну кількість розходжень у поглядах, як ще під час роботи Конституційної комісії, так і під час всенародного обговорення проекту Конституції та його розгляду у Верховній Раді, викликала проблема президентської і виконавчої влад, розмежування їх повноважень.

Пропонувалося дві можливі моделі співвідношення влади Президента та Кабінету Міністрів: перша – коли Президент сам очолює Кабінет Міністрів, і друга – коли він лише бере участь у призначенні прем'єр-міністра та формуванні Кабінету. В Конституції України 1996 року відображена друга із запропонованих моделей, хоча згідно з Конституційними проектами 1992–1995 років Президент виступав як глава виконавчої влади.

Отже, за Конституцією України 1996 року Президент в систему виконавчої влади не входив. Крім того, він був позбавлений офіційного статусу глави виконавчої влади, який йому надавався за попередньою Конституцією та Конституційним договором 1995 року. Стаття 102 Конституції охарактеризовувала Президента України як главу держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Відповідно, його роль не могла бути зведена до простого представництва України всередині країни та у міжнародних відносинах, як це має місце в парламентських республіках.

Роль Президента як гаранта дотримання Конституції пов'язує його з усіма гілками влади, зобов'язує координувати їхню роботу, забезпечувати її узгодженість та передбачену Основним Законом їхню взаємодію. Формально не належачи безпосередньо до будь-якої гілки влади, Президент, за Конституцією, як би об'єднував усі влади, сприяв їх узгодженому та ефективному

функціонуванню, підтримував баланс між ними. Він наділявся повноваженнями, що робили неможливим функціонування без нього усієї системи розподілу влади. Конституція надала в його розпорядження необхідні важелі, за допомогою яких він отримав можливість стримувати або стимулювати роботу окремих гілок влади.

Для стимулювання цієї діяльності Конституцією України Президенту було надано право законодавчої ініціативи (ст. 93), право здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю (п. 3 ст. 106), призначати за згодою Верховної Ради прем'єр-міністра (п. 9 ст. 106), призначати членів Кабінету Міністрів (п. 10 ст. 106), утворювати, реорганізовувати і ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п. 15 ст. 106), формувати в установленому порядку суди (п. 23 ст. 106) тощо.

В порядку стимулювання окремих гілок влади Президент наділявся правом вето відносно прийнятих Верховною Радою законів (п. 30 ст. 106), відміни актів Кабінету Міністрів (п. 16 ст. 106). Відповідно до пункту 9 статті 106 Конституції він припиняв повноваження Прем'єр-міністра та приймав рішення про його відставку. Президент отримав право на звернення до Конституційного Суду з питань, які відносилися до його компетенції (ст.ст. 150, 151) тощо.

Широкі повноваження Президента не означають, що він повинен був підноситися над усіма гілками влади. Система стримувань, якою за Конституцією користувався відносно гілок влади Президент, урівноважувалася відповідними засобами стримувань з їхнього боку. Так, право «відкладального» вето Президента урівноважувалося можливістю його подолання Верховною Радою (ст. 94 Конституції), право призначення Прем'єр-міністра – необхідністю згоди на це Верховної Ради (п. 9 ст. 106), право на видання юридичних актів – указів та розпоряджень з низки питань – необхідністю їх скріплення підписами Прем'єр-міністра України та міністра, відповідального за підготовку та виконання даного акту тощо. Очевидно, справедливою є думка О.Р. Дашковської про те, що різнопланові дії Президента у сфері

функціонування усіх гілок влади дають всі підстави для висновку: дієвість системи розподілу влади в Україні була неможливою без здійснення Президентом відведеної йому Конституцією активної ролі [28, с. 137].

Участь Президента України в механізмі стримувань і противаг, про що йшлося вище, по суті, полягала і була обумовлена його функцією із забезпечення єдності державної влади, спрямованою на забезпечення діяльності державного механізму в режимі згоди, а не конфронтації. Власне кажучи, так у Конституції України, на думку деяких авторів, сформульовано арбітражну функцію [121, с. 134], яка на жаль ніде в Основному Законі прямо не прописана.

Досить чітко ця функція закріплена, наприклад, в Конституції Франції. Так, ст. 5 Конституції Франції, зокрема, вказує: «Президент Республіки слідкує за дотриманням Конституції. Він забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також правонаступництво держави» [60, с. 666]. Прерогатива забезпечення належного функціонування державних органів закріплюється і за Президентом Румунії. Саме з цією метою він наділений правом посередництва між владами держави [130, с. 553]. Стаття 80.2 Конституції Румунії гласить: «Президент забезпечує дотримання Конституції і нормальне функціонування публічної влади. З цією метою Президент діє в якості посередника між органами державної влади...» [62].

Сама ідея «президентського арбітражу» знайшла відображення і в основних законах таких посткомуністичних держав зі змішаною формою правління як Білорусь [71, с. 107], Вірменія [70, с. 95], Казахстан [61, с. 212], Росія [73, с. 346].

Однак аналіз самого тексту відповідних конституцій не дає підстав стверджувати, що глави держав у цих країнах наділені конкретними арбітражними повноваженнями.

Вчені по-різному визначають конституційно-правовий статус Президента України за Конституцією 1996 року в її первинній редакції. Так, відомий конституціоналіст В. М. Шаповал констатував, що «конституційний статус

Президента України характеризується відображенням в Основному Законі, так званім дуалізмом виконавчої влади». І пояснював це тим, що Конституція України визначила двоїстий центр виконавчої влади, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента і Кабінету Міністрів. Причому, правовий статус уряду аж ніяк не повинен відігравати другорядну роль, тому що саме на нього покладається основний тягар організаційної роботи з реалізації функцій і повноважень виконавчої влади. Правовий же статус Президента в даному випадку повинен був визначатися тим, що він структурно не входив до жодної сфери влади, однак володів широким колом повноважень у сфері виконавчої влади [197, с. 31–32].

Інший український вчений Р. Михеєнко вважав, що конституційна та компетенційна характеристики статусу Президента України дають підстави вважати, що глава держави інтегрований до виконавчої «гілки» влади. Проте, це жодною мірою не може означати визнання за Президентом будь-яких інших повноважень, крім передбачених Конституцією України [103, с. 24–28].

Тим не менш, хоча фігура Президента і об'єднувала усі гілки влади, найбільшу роль він відіграв у здійсненні влади виконавчої. Відповідно до Конституції 1996 року, до внесення змін, та практики її реалізації повноваження Президента з керівництва виконавчим апаратом не лише не звузилися, а за деякими напрямками навіть розширилися. У ст. 113 Конституції прямо зазначалося, що Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України, що у своїй діяльності він керується не лише Конституцією і законами України, але й актами Президента України. Були посилені і його установчі функції відносно виконавчого апарату, ним отримане право призначення без згоди Верховної Ради всіх міністрів (п. 10 ст. 106). Йому безпосередньо підпорядковані «силові» міністерства, отримане право розпуску парламенту (п. 8 ст. 106) тощо.

Проте, слід зазначити, що Президент України у поточній діяльності виходить за межі своїх і без того широких повноважень, фактично виконуючи функцію вищого органу виконавчої влади. В своїй оцінці фактичного статусу

Президента України Венеціанська Комісія безпосередньо зазначила, що він «очолює виконавчу владу» [16, с. 23].

В цілому тенденція невизначеності положення президента в системі поділу влади простежувалася у ряді посткомуністичних держав, що утворилися на теренах СРСР. В теоретичному плані це вело до спроб виправити своєрідне піднесення інституту глави держави над усім державним механізмом і його необґрунтоване втручання в діяльність інших гілок влади [114, с. 5]. При цьому деякі автори стверджують, що загальною рисою статусу президента для пострадянських напівпрезидентських держав є прагнення поставити президента над традиційними гілками влади [167, с. 42].

Тому вищезазначені положення і роль Президента в механізмі влади в Україні після прийняття Конституції 1996 року в її первинній редакції, можливо, в якійсь мірі, зумовлені загальною тенденцією розвитку політичних систем посткомуністичних країн Східної Європи та Азії. Ця тенденція полягає в тому, що головним інструментом політичної системи у пострадянських країнах ставав президент, який використовував інші політичні та державні інститути лише для забезпечення та посилення власної легітимності, а приміром, політичні партії як наріжні камені справжньої демократії перетворювалися на декларативні інституції [188, с. 95].

Таким чином, сутність президентсько-парламентської форми правління, запровадженої Конституцією 1996 року, полягала в наступному: у державному механізмі України, побудованому на засадах поділу влади, Президент має виступати лише одним з вищих органів державної влади, поряд з Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, Конституційним Судом, Верховним Судом. Термін «глава держави», відтак означає, що Президент України стоїть не над гілками влади (фактично всім апаратом держави), а між ними, забезпечуючи єдність державної влади та координацію у взаємодії її структурних елементів (гілок).

Загалом, потрібно зазначити, що президентський режим, внаслідок концентрації влади і механізмів управління має тенденцію попереджувати,

обмежувати і швидко та ефективно вирішувати протиріччя, кризи, що можуть нести небезпеку для суспільства. В такому контексті, як гарант додержання Конституції, прав і свобод людини, Президент був покликаний виконувати стабілізуючу роль у функціонуванні державного механізму [10, с. 15]. Однак, внаслідок зловживання Президентом України та його адміністрацією владою, піднесенням їх над гілками влади, постало питання про зміну розподілу повноважень між гілками влади, передбаченого Конституцією 1996 року, що і сталося у 2004 році.

Конституція України 1996 року закріпила єдину систему органів виконавчої влади. Вона була побудована на принципі вертикальної підпорядкованості – Кабінет Міністрів, міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, місцева адміністрація. Нагадаємо, що під виконавчою владою розуміється система органів, які спеціально створюються державою для виконання функцій управління і забезпечення нормального функціонування державної влади та суспільства шляхом реалізації нормативно-правових актів.

Втративши у своєму складі Президента, який її раніше очолював, виконавча влада, тим не менше, за Конституцією, не стала слабшою, а швидше навпаки, зміцніла. Кабінет Міністрів став вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113). Широкими повноваженнями наділений Прем'єр-міністр України, який його очолював (ст. 114). Збільшився вплив Кабінету Міністрів на рішення, що приймаються Президентом України. Зросла роль уряду у вирішенні питань керівництва зовнішньополітичною діяльністю, визнання іноземних держав, призначення глав дипломатичних представництв, вирішенні ряду питань внутрішньої політики (п.п. 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 23, 24 ст. 126). Це знайшло відображення у встановленні контрасигнатури – скріплення актів Президента підписами Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за підготовку акта та його виконання. Конституція України наділила Кабінет Міністрів досить широким колом повноважень, передбачених статтею 116 Основного Закону. Ці повноваження юридично оформлювалися через прийняття постанов та розпоряджень Уряду. Потрібно зазначити, що

правотворчі функції Уряду, які спрямовувалися Президентом, за Конституцією були також досить значними.

Однак, такий широкий спектр повноважень Кабінету Міністрів України не відповідав реальному стану речей. Мається на увазі повна підпорядкованість Уряду та Прем'єр-міністра України Президентові. Останній, як вже зазначалося, відігравав основну роль у формуванні виконавчих структур та припиненні їх діяльності. Тому, Кабінет Міністрів України не міг бути самостійним у прийнятті рішень. Це стосувалося усіх сфер його діяльності. Подібна ситуація призводила до порушення конституційного принципу поділу влади в Україні у його класичному розумінні, оскільки виключала незалежність виконавчої її гілки, яку уособлював уряд та підпорядковані йому органи.

Потрібно загалом визнати, що «слабкість уряду та прем'єра» є характерною рисою країн зі змішаною формою правління. Проте, при цьому повинен бути передбачений чіткий конституційний механізм взаємодії різних гілок влади, який забезпечував би їх злагоджену та ефективну співпрацю. Зокрема, успіх в роботі виконавчої влади багато в чому залежить від вдосконалення та розширення в межах принципу поділу влади форм її взаємодії з Верховною Радою та Президентом України.

В процесі взаємодії з парламентом Кабінет Міністрів впливав на його діяльність і, в свою чергу, зазнавав впливу з боку Верховної Ради. Так, відповідно до Конституції України, Кабінет Міністрів розробляв проекти законів та вносив їх до Верховної Ради (ст. 93 Конституції), розробляв і вносив проекти державних програм економічного, соціального та культурного розвитку України (п. 4 ст. 116), щорічно розробляв і подавав на розгляд парламенту проект закону про Державний бюджет та черговий звіт про його виконання за попередній рік (п. 6 ст. 116). Від імені уряду з питань, що виносилися на розгляд Верховної Ради в парламенті виступали доповідачі та співдоповідачі. Внесені ними пропозиції або законопроекти Кабінет Міністрів мав право відкликати. В той же час він міг вимагати їх термінового розгляду. З питань, що відносяться до компетенції виконавчої влади, представники

Кабінету Міністрів мали право брати участь у роботі парламентських комітетів, тимчасових та спеціальних парламентських комісій, виступати на пленарних засіданнях з відповідними поясненнями.

Виконуючи свої обов'язки перед Верховною Радою, Кабінет Міністрів вносив на її розгляд звіти про свою діяльність та про виконання програм економічного, соціального та культурного розвитку. У випадку прийняття парламентом резолюції недовіри весь склад уряду зобов'язаний був піти у відставку (ст. 115).

Взаємодіючи з Президентом України, Кабінет Міністрів за його дорученням і за власною ініціативою, згідно Конституції в її первинній редакції, готував пропозиції та законопроекти з питань, що відносяться до компетенції Президента та несе відповідальність за їх якість. Прем'єр-міністр вносив подання Президенту про склад Кабінету Міністрів України (п. 10 ст. 106), контрасигнував разом з міністрами його укази. При виконанні своїх функцій Кабінет Міністрів підтримував зв'язок з президентськими структурами, мав своїх представників в дорадчих органах, що формувалися при Президенті. Прем'єр-міністр та деякі міністри, за Конституцією, були членами Ради національної безпеки і оборони України при Президенті (ст. 107 Конституції). Не дивлячись на відокремлене існування президентської та виконавчої влади за духом Конституції України 1996 року передбачається, що Президент і глава уряду стоять на одній політичній платформі. Про це свідчить хоча б ст. 112 Конституції, згідно з якою у випадку неможливості виконання своїх повноважень президентом, цей обов'язок тимчасово покладається на прем'єр-міністра.

Слід ще раз підкреслити, що кожна влада повинна здійснювати свої повноваження виключно у відведених їй Конституцією і законами сфері, не займаючись вирішенням питань, віднесених до «чужої» компетенції. На жаль, це основоположне правило теорії поділу влади дотримувалося і дотримується в Україні далеко не завжди. В нашій державній практиці відомі випадки, коли парламент втручався у сферу діяльності уряду, обговорював і намагався

вирішувати чисто управлінські питання, як, наприклад, підготовка до посівної, збір урожаю, забезпечення паливом, відводив значний час для заслуховування звітів, запитів, відповідей на них, надання доручень уряду на шкоду основній законодавчій роботі. Були і факти вторгнення Президента у сферу законодавчого регулювання під час реалізації права на видання Указів з питань економічної реформи, не врегульованих в законі.

Загалом, слід зробити висновок, що для встановлення оптимальних відносин між різними гілками влади і до внесення змін до Конституції України у 2004 році і після відміни конституційної реформи, необхідним є подальше вдосконалення розподілу повноважень між органами, що представляють різні гілки державної влади, шляхом їх конкретизації в національному законодавстві.

Стосовно ж виконавчої влади та її статусу за Конституцією 1996 року у її первинній редакції, то очевидно, що об'єктивно необхідним є посилення ролі Кабінету Міністрів України у сфері виконавчої влади, та й загалом у системі стримувань і противаг. Попри те, не слід забувати, що і Верховна Рада і Президент, які обираються шляхом всенародного голосування, є в рівній мірі представниками народу. Тому, посилення ролі Уряду, зрозуміло, не повинно автоматично призводити до послаблення впливу Президента чи Верховної Ради. Головним, у даній ситуації, є розуміння неухильного дотримання принципу поділу влади, за яким кожна з її гілок повинна бути рівноправною та незалежною відносно інших. Президент України же покликаний виконувати роль «владного арбітра», забезпечуючи єдність державної влади, дотримання Конституції, прав і свобод людини в Україні та безпеку держави.

Судова влада, що відіграє важливу роль у здійсненні контролю за іншими гілками влади та безпосередньо відповідальна за вирішення конфліктів, які виникають у суспільстві, не повинна поступатися своїм авторитетом ні законодавчій ні виконавчій владі.

Світовий досвід побудови держави підтверджує, що стан судової влади, її роль у житті держави та усього суспільства – це лакмусовий папірець

демократії і законності. Самостійність судової влади повинна узгоджуватися із здійсненням нею особливих форм контролю за іншими гілками влади.

Конституція України 1996 року з одного боку, відобразила результати початої до часу її прийняття судової реформи, а з іншого боку, стала основою для її подальшого розвитку. Протягом 1992–1995 років в Україні була прийнята низка законів, які покликані були стати правовою базою для формування сильної та незалежної судової гілки влади. Серед них – закони «Про статус суддів», «Про органи суддівського самоврядування», «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію та дисциплінарну відповідальність суддів в судах України», «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», «Про забезпечення діяльності судів», «Про Конституційний Суд», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку та умов державного обов’язкового страхування життя та здоров’я суддів», а також ряд інших нормативних актів. Визначений цими нормативними актами особливий порядок призначення суддів та звільнення їх з посад, притягнення до всіх видів відповідальності, гарантії недоторканності та відповідне матеріальне забезпечення покликані були зміцнити незалежність судів.

Потрібно зазначити, що перед судовою владою завжди стояло завдання досягти певних зрушень в напрямку підвищення об’єктивності, незалежності, доступності, демократичності правосуддя в Україні. Необхідно було здійснити багато правових та організаційних заходів, щоб відтворити та затвердити престиж суду, досягти того, щоб суд повною мірою захищав права, свободи та законні інтереси громадян.

Крім того, не потрібно забувати, що в недалекому минулому, до моменту прийняття Конституції 1996 року, головні важелі правосуддя були за межами суду, а сам суд був вмонтований в механізм адміністративно-командної системи, сліпо виконуючи апаратні інструкції. Визначений відбиток залишили і роки беззаконня та терору, коли суд нерідко відсторонювався особливими комісіями, «трійками» та іншими позасудовими установами періоду культу особи. Суд страждав від невисокої кваліфікації суддів, процедурного нігілізму

та обвинувального ухилю судового процесу, що насаджувався зверху. Рідко хто із обвинувачених виходив виправданим із залу суду, що в народі вважався суто каральним органом. В умовах попередньої політичної системи громадянин шукав захисту частіше в партійних комітетах, виконкомах Рад і в адміністрації, ніж у суді. Важелі правосуддя залишалися поза межами судової влади.

Вихідним принципом у розділі XIII Конституції України 1996 року став принцип, згідно з яким правосуддя здійснюється лише судом. Це положення поставило суд на вищій щабель системи правопорядку та законності, захисту прав та свобод громадян, задоволення їх індивідуальних та колективних звернень. Саме суд покликаний займати провідне місце у боротьбі за законність та правопорядок, забезпечувати належний розгляд спорів та конфліктів. Жодні інші установи не можуть претендувати на здійснення судових функцій у державі.

Система органів правосуддя України була зазначена перш за все у ст. 25 Конституції України 1996 року, де передбачалося існування судів загальної та спеціальної юрисдикції. Під час підготовки та обговорення проектів Конституції вносилися пропозиції про створення адміністративних, господарських, патентних судів, судів у справах неповнолітніх. Це було, очевидно, відображенням потреби у спеціалізації судів, пов'язаним із необхідністю підвищення рівня правосуддя як в цілому, так і в його окремих сферах.

Однак, в Україні тенденція спеціалізації, відображена в Конституції 1996 року, порівняно довго – до 2001 року, знаходила свій прояв у створенні та діяльності лише конституційного та арбітражного судів. І хоча в кінці 2001 року була проведена, так звана, «мала» судова реформа, оскільки цього вимагав п. 12 «Перехідних положень» Конституції, привести реально існуючу систему судів в Україні у відповідність до Конституції можна було набагато швидше. Закон же «Про судоустрій», який остаточно закріпив нову систему судів, був прийнятий аж 7 лютого 2002 року, тобто пізніше, ніж це вимагалось «Перехідними положеннями» Конституції України 1996 року.

Потрібно зазначити, що між судовою та іншими гілками влади складаються різноманітні відносини. Вони стосуються формування судової влади (установчі), законодавчого врегулювання організації її матеріально-правової та процесуальної основ (регулятивні), запобігання в судовому порядку правопорушень структур будь-якої гілки влади (охоронні), вирішення конфліктів між гілками влади (контрольні).

Так, у пункті 27 статті 85 Конституції України 1996 року в її первинній редакції було зазначено, що Верховна Рада обирає суддів усіх рівнів безстроково. В той же час перше призначення на посаду професійного судді терміном на 5 років здійснював Президент (ст. 128). Це визначало особливу специфіку судової влади в Україні. До речі, вказані положення Основного Закону залишилися незмінними і після конституційної реформи в Україні 2004 року.

Конституцією було передбачено, що призначення суддів усіх рівнів здійснюється за наявності висновку кваліфікаційної комісії про професійну відповідність суддів. Таким чином, вибори судді Верховною Радою (законодавчою гілкою влади) були можливими лише за наявності висновку кваліфікаційної комісії (судової гілки влади), що було одним із елементів стримувань і противаг, відбитим у первинній редакції Конституції України 1996 року. Звільнення суддів з посад здійснювалося лише органами, які їх призначили, що є не менш важливим з точки зору принципу поділу влади.

Відповідно до статті 125 Конституції України, суддя не міг бути заарештований та притягнений до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради. Ніхто не мав права проникати до житла або службового приміщення судді, до його особистого чи службового транспорту, проводити там обшук або виїмку, прослуховувати телефонні розмови, переглядати кореспонденцію або документи без санкції Генерального прокурора. Вказана процедура була і залишається важливою гарантією недоторканості суддів (ст. 126 Конституції), оскільки визначається органами прокуратури, що займають в Конституції України особливий статус.

Однак, потрібно зазначити, що серйозною проблемою на шляху формування судової влади на той час було організаційне забезпечення діяльності суддів, яким до прийняття Конституції займалася виконавча гілка влади. За рекомендацією ООН та Ради Європи, виконавча влада не має права вмішуватися у діяльність судів, в тому числі їх матеріального забезпечення обладнанням, технічними і транспортними засобами, впливати на кадрове забезпечення та підвищення кваліфікації суддів [28, с. 157].

Усі ці питання вперше в історії України нова Конституція 1996 року віднесла до відання Вищої ради юстиції (ст. 131), яка згідно з міжнародними нормами комітетів судового забезпечення покликана допомагати судовій гілці влади відстоювати свою автономію та незалежність. У зв'язку з вищезазначеним Міністерство юстиції та його органи на місцях повинні були передати функції матеріально-технічного забезпечення судів органам суддівського самоврядування (ст. 130).

Стосовно органів, які належать до так званої контрольно-наглядової гілки влади, то на час прийняття Конституції України 1996 року, можна було говорити лише про процес їх становлення. Конституційний Суд хоча і був утворений, але не в повному складі і реального впливу на відносини між гілками влади не спричиняв. Відсутність рішень органу конституційного нагляду неодноразово негативно позначалася на стабільності політичного життя, призводила до невирішення деяких конфліктів, що виникали між органами, які входили до інших гілок влади. Про наявність таких конфліктів свідчила та обставина, що вже станом на 1997 рік, в недавно сформований Конституційний Суд надійшло відповідно до закону біля 40 звернень і понад 15 подань. Більшість з них стосувалися найбільш важливих питань державного будівництва та охорони прав громадян. Рішення Конституційного Суду чекали, наприклад, подання з приводу конституційності Закону про Рахункову палату, статті 24 Кримінального Кодексу України, якою було передбачено смертну кару як вид кримінального покарання, проблеми сумісності посад депутатів, звернення з приводу тлумачення статей 55 та 150 Конституції та інші. І хоча, в

подальшому вказані питання були вирішені, діяльність Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юстиції викликала багато нарікань.

Потрібно зазначити, що у практиці розвинених зарубіжних країн саме органи конституційної юстиції, незалежні від органів законодавчої і виконавчої влади, найбільше концентрують і уособлюють в собі ознаки контрольної влади.

Саме ці органи, на думку деяких вчених, відображають сутність контрольної влади [204, с. 225]. Вони є вищою формою спеціалізованої контрольної діяльності, мають спеціалізований предмет контролю та реалізують свою функцію через особливий механізм захисту Конституції [21, с. 81–85].

Роль органів конституційної юрисдикції в механізмі забезпечення поділу влади полягає, насамперед, в здійсненні ними контролю за діями окремих гілок влади в межах системи поділу влади, їх комплексному балансуванні і виконанні функцій балансу відносно кожної з гілок влади зокрема.

Таким чином, обмежуючи зловживання владою, конституційне правосуддя повинно виступати важливою гарантією верховенства основного закону держави, поділу влади, системи стримувань і противаг [174, с. 3–6]. Сказане підтверджується змістом Основного Закону України 1996 року в його первинній редакції. Серед трьох гарантів верховенства Конституції – Верховної Ради, Президента, найважливіша роль належала органу конституційної юрисдикції.

Формування же самостійної контрольної-наглядової гілки влади загалом обґрунтовується недостатністю форм парламентського контролю за виконавчими структурами і главою держави та необхідністю запровадження контролю над самими представницькими органами, діяльність яких перебуває під активним впливом політичних партій.

Отже, здійснення належного конституційного контролю за відповідністю нормам Основного Закону рішень та дій вищих органів державної влади у процесі здійснення останніми державного владарювання залишається чи не

найважливішою передумовою забезпечення принципу розподілу влади, а відтак, легітимності влади в Україні [187, с. 188].

Відтак, вплив конституційного правосуддя на реалізацію принципу поділу влади в Україні є прямим і безпосереднім. Без офіційного тлумачення норм Конституції України, по суті, неможливе саме її існування. Це особливою мірою стосується положень статті 6: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Отже, прийняття Конституції стало етапною віхою в розвитку нашого суспільства, підсумком 5-річного періоду існування незалежної Української держави. За оцінками багатьох вітчизняних та зарубіжних експертів Основний Закон України належить до найдемократичніших у світі. Основною ж проблемою було створення належних політико-правових механізмів його реалізації, зокрема в частині організації влади в Україні.

Висновки до III розділу

1. Концепція нової Конституції України, схвалена на сесії Верховної Ради України 19 червня 1991 року, містила фундаментальні (методологічні) основи українського конституціоналізму. В архіві Робочої групи Конституційної комісії зберігається сім альтернативних варіантів концепції Конституції України, в яких автори передбачали як різні варіанти внутрішньої організації та структури гілок влади, так і різні моделі їх взаємодії та взаємовідносин на державному рівні. Однак, слід особливо підкреслити, що у всіх проектах Концепції Конституції присутній, в якості провідного, конституційний принцип поділу влади.

2. Конституційний проект в редакції від 26 жовтня 1993 року, який пізніше став основою Конституції України, містив положення: «Державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Кожна влада в межах своїх функцій діє в межах, встановлених Конституцією». Слід зазначити, що Проект від 26 жовтня 1993 року в цілому відповідав суспільним ідеалам і настроям, оскільки в його обговоренні та прийнятті взяли участь основні політичні та громадські об'єднання України, процедура розробки та всенародного обговорення цього Проекту була справді демократичною і відкритою, а також, слід наголосити на позитивному ставленні громадськості до змісту Проекту.

3. Конституційний Договір від 8 червня 1995 року між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні прийнято на період до прийняття нової Конституції України» став проявом компромісу між «гілками влади» та бажанням політиків поступитися другорядним і не допустити розгойдування основ держави, та важливим прикладом співпраці державних структур на благо Українського народу. У ньому проголошувалося, що державна влада в Україні будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 3).

4. Поділ влади, змодельований у Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, був «недосконалим». Зокрема, дисбаланс спостерігався у позиції Уряду України по відношенню до Верховної Ради України, а особливо до Президента України, адже Уряд у цьому владному трикутнику перебував у стані подвійного підпорядкування.

РОЗДІЛ IV
ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІДЕЇ ПОДІЛУ ВЛАДИ В УКРАЇНІ
У КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ
(1996–2014 рр.)

4.1 Проблеми взаємодії вищих органів державної влади в період між прийняттям Конституції України та внесенням до неї змін (1996–2004 рр.)

Конституція України 1996 р., як відомо, закріпила основні правові засади суспільно-політичного та економічного розвитку нашої держави. Вона є своєрідним політико-юридичним дороговказом, компасом суспільних перетворень в Україні. Впровадження усіх положень Основного Закону України в життя вимагало і вимагає здійснення комплексу реформ, серед яких і реформа політичної системи України.

Пошуки шляхів реформування державно-правових інститутів країни, реалізації положень Конституції України розпочалися відразу ж після прийняття Основного Закону України і тривають донині, про що, зокрема, свідчать і законопроекти про внесення змін до Конституції України, які будуть розглянуті в цьому розділі роботи.

Реформування державно-правових інститутів на основі положень Конституції потребувало і потребує нині наукового забезпечення, творчого обговорення способів і методів такого реформування, наполегливої та конструктивної роботи політиків, народних депутатів України, вчених, урахування думок народу, внесення конкретних пропозицій щодо реформування органів державної влади та системи місцевого самоврядування.

Саме такою першою спробою стало розроблення Інститутом законодавства Верховної Ради України та Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України концепції державно-правової реформи в Україні, яка у листопаді 1997 року була обговорена на всеукраїнській науково-

практичній конференції та схвалена Комітетом Верховної Ради України з питань правової реформи [31].

Концепція передбачала комплексний підхід до здійснення державно-правової реформи. Складовими такої реформи мали бути парламентська, адміністративна (реформа виконавчої влади), судово-правова реформа та реформа місцевого самоврядування (муніципальна реформа) [117, с. 3].

Державно-правова реформа покликана була реалізувати конституційні положення, вдосконалити законодавство України та гармонізувати його з міжнародним правом. Верховна Рада України таку реформу розглядала як важливий довготривалий процес, який поділявся б на етапи. Попередньо передбачалося здійснення державно-правової реформи в межах 5–7 років. Допускалося, що її проведення могло бути і тривалішим, що її здійснення могло потребувати і внесення змін до Конституції України.

Потреба конституційних змін обумовлювалася і тим, що Основний Закон України приймався в складних суперечливих умовах та був результатом політичного компромісу між різними політичними силами, а тому окремі його положення були недостатньо узгодженими і чіткими. Тому, закономірно виникла потреба уже в перший рік після прийняття Конституції України обміркувати і запропонувати напрями її реалізації та вдосконалення. З цією метою Академія правових наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України та Інститут законодавства Верховної Ради України провели науково-практичну конференцію «Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи» [183].

Інститутом законодавства Верховної Ради України на основі дослідження чинного законодавства та положень Конституції України було розроблено Концепцію розвитку законодавства України на 1997–2005 роки і, відповідно, орієнтовану програму законопроектних робіт України на цей же період, де вже 1997 року передбачалося підготувати законопроект «Про внесення змін до Конституції України» [76, с. 3–78, 81, 102].

Дослідженню проблем реалізації Основного Закону України присвятили ґрунтовну монографію, підготовлену під керівництвом доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАН України В.Ф. Погорілка, вчені Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, де поряд із розглядом теоретичних аспектів проблеми внесено низку пропозицій щодо поліпшення реалізації Конституції України, здійснення парламентської, адміністративної та судової реформ [146].

Заслуговує схвалення колективна монографія «Конституційно-правові засади становлення української державності». У ній поряд із розкриттям конституційних засад утвердження державності в Україні на сучасному етапі у XIII і XIV главах висвітлюються питання конституційно-правової реформи, обґрунтовується її необхідність, аналізуються положення проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України», поданого Президентом України 6 березня 2003 р. на розгляд Верховної Ради України і внесеного на всенародне обговорення [66].

Отже, після прийняття Конституції України народні депутати України, вчені-юристи зосереджували свою увагу на необхідності та важливості впровадження конституційних положень у життя суспільства і держави. Для цього вони розробили загальну концепцію державно-правової реформи, вдосконалювали та систематизували законодавство України, намагалися гармонізувати його з міжнародним правом. Водночас, вони вважали за доцільне і внесення до частини статей Конституції змін і доповнень.

З метою активізації роботи щодо вдосконалення законодавчої системи, що мала створити належну правову базу для функціонування інститутів державної влади і місцевого самоврядування та систематизації законодавства, було розроблено на основі серйозних наукових досліджень в Інституті законодавства і схвалено Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 року Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року. У ній на 1999 рік передбачався термін подання законопроекту про внесення змін до Конституції України, розроблений народними депутатами України

відповідно до орієнтованої програми законопроектних робіт в Україні на 1997-2005 роки.

За період з 1999 по 2004 роки до Конституційного Суду України було подано 13 законопроектів, по яких він ухвалив висновки щодо їх відповідності конституційним вимогам, а саме:

- Висновок від 25 березня 1999 року № 1-в/99 у справі про внесення змін до статті 98 Конституції України (справа № 1-19/99);
- Висновок від 2 червня 1999 року № 2-в/99 у справі про внесення змін до статті 46 Конституції України (справа № 1-20/99);
- Висновок від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України (справа № 1-38/2000);
- Висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000 у справі про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України (справа № 1-39/2000);
- Висновок від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000 у справі про внесення змін до статті 80 Конституції України (справа № 1-35/2000);
- Висновок від 21 грудня 2000 року № 4-в/2000 у справі про зміни до статті 98 Конституції України (справа № 1-45/2000);
- Висновок від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України (справа № 1-11/2001);
- Висновок від 4 липня 2001 року № 2-в/2001 у справі про внесення змін до статті 81 Конституції України (справа № 1-34/2001);
- Висновок від 16 жовтня 2002 року № 1-в/2002 щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та доповнення її статтею 89¹ (справа № 1-22/2002);
- Висновок від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 у справі про внесення змін до статей 29, 50, 78 та інших Конституції України (реєстраційний № 3207-1) (справа № 1-40/2003);

- Висновок від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81, та інших Конституції України (реєстраційний № 4105);
- Висновок від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81 та інших Конституції України (реєстраційний № 4180);
- Висновок від 16 березня 2004 року № 1-в/2004 у справі про законопроект № 4105 із внесеними до нього поправками [160, с. 8–9].

Отже, процес внесення змін до Конституції України офіційно започаткований 1999 року, про що свідчать висновки Конституційного Суду України щодо відповідності поданих законопроектів про внесення змін до Основного Закону України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

З огляду на загострення суперечностей між Президентом України і Верховною Радою України, необхідність подолання протистояння і конфронтації між різними політичними силами, органами законодавчої та виконавчої влади і з метою з'ясування позиції громадян України щодо деяких актуальних питань функціонування Верховної Ради України, 16 квітня 2000 року проведено всеукраїнський референдум за народною ініціативою, яким пропонувалося внесення змін до Конституції України. Як відомо, на референдум було запропоновано шість запитань, два з яких Конституційний Суд України визнав неконституційними – про недовіру Верховній Раді 14-го скликання й у зв'язку з цим доповнення до Конституції про можливість вираження недовіри Верховній Раді на всеукраїнському референдумі, що дає Президенту підстави для розпуску парламенту і про прийняття Конституції на референдумі. Указом Президента ці питання були виключені.

Чотири питання, що залишилися для винесення на референдум – 1) про дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України, якщо протягом місяця не буде сформовано постійно діючу парламентську більшість або протягом 3 місяців не буде затверджено Державний бюджет України; 2) про зменшення загальної чисельності народних

депутатів з 450 до 300 осіб; 3) про обмеження депутатської недоторканості; 4) про формування двопалатного парламенту, де одна із палат представляла б інтереси регіонів України – одержали підтримку громадян України (більше 80 % по кожному запитанню) [191, с. 4].

Отже, результати референдуму засвідчували про повну підтримку винесених на голосування питань та ймовірний перерозподіл державної влади, концентрацію головних владних повноважень довкола інституту президентства, зростання впливу регіонів на процес державного управління. Хоча, як показала практика, відповіді на вищевказані запитання практично не визначали майбутній зміст Основного Закону, а лише констатували позицію громадян, оскільки, згідно розділу XIII Конституції України, внесення змін до Основного Закону є прерогативою парламенту. На жаль, Верховна Рада третього і четвертого скликання не змогла знайти компромісного рішення і, відповідно, внести зміни до Конституції України, що були схвалені волевиявленням на референдумі.

Потрібно зазначити, що така ситуація є, м'яко кажучи, неприпустимою для демократичного суспільства. Тому, на наш погляд, ініціатива такого референдуму була передчасною та необґрунтованою, оскільки лише посилила напругу в суспільстві і загострила протистояння між гілками влади.

Черговим етапом на шляху конституційної трансформації, слідом за всеукраїнським референдумом, була президентська ініціатива проведення в Україні політичної реформи з метою «забезпечення подальшого динамічного розвитку української державності, ...створення умов для підвищення реальної ролі партій і структур громадянського суспільства і впровадження демократичних інститутів, що відповідає європейській моделі будівництва сучасної демократичної держави» [139].

Вищезазначена мета мала ширший зміст, аніж зміни до Конституції (що були метою референдуму 2000 року), і тому цей етап фактично становив реформу політичну з її конституційним супроводом.

Тут варто наголосити на різниці між конституційною та політичною реформами в Україні. Якщо перша означала лише зміни до Основного Закону держави, то друга мала набагато ширше змістовне наповнення і передбачала реформування публічної влади, інституту політичних партій та виборчої системи тощо і, відповідно, зміну форми державного правління.

Цей етап був задекларований Зверненням Президента України до Українського народу у зв'язку з 11 річницею незалежності України (24 серпня 2002 року) і до народних депутатів у зв'язку з початком 2-ої сесії IV скликання Верховної Ради України (3 вересня 2002 року). Організаційне забезпечення реформи передбачалося Указом Президента України від 3 жовтня 2002 «Про організацію роботи по підготовці законопроектів про внесення змін у Конституцію України і виборчі закони» та Постановою Верховної Ради України від 26 грудня 2002 року «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по доробці проектів законів України про внесення змін у Конституцію України». Одночасно було прагнення до ідеологічного обґрунтування реформи в Указі Президента України від 6 березня 2006 року «Про внесення змін у Конституцію України» і Постанові Верховної Ради України від 1 квітня 2003 року «Про проведення парламентських слухань «Реформа політичної системи в Україні: мета і концептуальні основи конституційних змін».

Однак, внесені Президентом України пропозиції, очевидно, розглядалися лише як відправний пункт для започаткування, так званої, широкої громадської дискусії з приводу реформи системи влади. Відтак, заздалегідь передбачалася можливість суттєвого коригування низки положень запропонованого Президентом законопроекту з метою досягнення «суспільно-політичного консенсусу у вирішенні проблеми реформи влади» [98, с. 146].

Зокрема, Міністерство освіти і науки України та Міністерство юстиції України організували і провели науково-практичну конференцію на тему «Конституційний устрій держави» (8 травня 2003 р., м. Київ), де було докладно

обговорено проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» [112, с. 3–9].

В роботі конференції взяли участь відомі фахівці, насамперед вчені-юристи, експерти з багатьох актуальних проблем, які були винесені на обговорення. Зокрема, це академік НАН України Ю. Шемшученко, доктори юридичних наук М. Козюбра, Ю. Тодика, М. Костицький, А. Заєць, В. Журавський, В. Погорілко, А. Селіванов та інші.

Потрібно зазначити, що попри висловлювання загальної думки щодо необхідності конституційної та політичної реформи в державі, у виступах провідних українських вчених, фахівців у сфері права звучали і критичні зауваження, що стосувалися як вищезазначеного законопроекту Президента так і загальної політичної ситуації в Україні. Так, наприклад, член-кореспондент АПрН України М. Козюбра, висловлюючись відносно президентської ініціативи щодо двопалатного парламенту, зокрема, зазначив, що «на сьогоднішній день ні політична еліта, ні суспільство в цілому до впровадження двопалатного парламенту не готові. І це робити зарано, і для цього слід почекати більш стабільних, більш спокійних часів, коли можна було б повернутися до цього надзвичайно складного питання, яке інколи небезпідставно називають одним з найскладніших питань конституційного права» [112, с. 4–5].

Професор Ю. М. Тодика взагалі зазначив, що внесення змін до Конституції не назріли, «оскільки у нас не досить нормально спрацьовує державний механізм. Змінюючи Конституцію, треба, мабуть, змінювати правосвідомість людей. Тільки тоді у нас щось нормально запрацює».

Загалом же, як і очікувалося, наслідком широкого громадського обговорення законопроекту стало досягнення, так званої, суспільної згоди щодо необхідності політичних перетворень. Запропонований Президентом законопроект зумовив появу інших, альтернативних першому, законопроектів. Так, протягом 2003–2004 років були внесені у Верховну Раду України законопроект № 3207-1 (липень 2003 р.) «Про внесення змін у Конституцію

України», декілька законопроектів про зміни до Конституції, зокрема, № 4105, № 4180 (вересень 2003 р.), прийнята Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2003 року «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін у Конституцію України до розгляду Верховної Ради України і від 3 березня 2004 р. «Про деякі заходи для законодавчого забезпечення проведення конституційної реформи в Україні».

Потрібно зазначити, однак, що спільною рисою вищевказаних законопроектів, був перехід до того чи іншого різновиду парламентсько-президентської республіки 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 [147, с. 17].

Статистика свідчить, що за всі сесії Верховної Ради України III скликання було зареєстровано 19 законопроектів, спрямованих на внесення змін до Конституції України. Ще 13 таких законопроектів було внесено до Верховної Ради України IV скликання [173].

Найбільшого драматизму набув процес розгляду проекту Закону від 19.09.2003 р. № 4180/П про внесення змін до Конституції України. В архівах Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України можна відшукати 85 проектів Постанов, які фіксували стадії проходження окремих частин цього проекту або всього його тексту [173].

Однак, 8 квітня 2004 р. президентському проекту політичної реформи не вистачило декількох голосів депутатів, що було серйозною поразкою тодішньої влади і сигналом для більш рішучих дій міцніючої опозиції.

Не звертаючись до аналізу політичної ситуації, що зв'язана з підготовкою і обговоренням законопроектів про внесення змін до Конституції, тобто з урахуванням цільової спрямованості конституційної реформи, що переросла в політичну з конституційним супроводом, слід відзначити її фактичну

обмеженість на практиці, порівняно з проголошеною метою, про яку йшлося вище. Цю обмеженість, що проявилася у зведенні на практиці реформи до перерозподілу повноважень у трикутнику президент-парламент-уряд і способів формування вищих державних органів, навряд чи можна характеризувати як політичну реформу, орієнтовану на створення сучасної політико-правової системи українського конституціоналізму. У існуючому нормативному вигляді цільова орієнтація реформи була зведена, як слушно відзначала Венеціанська комісія Ради Європи, до «забезпечення переходу до більш парламентської форми», «трансформації з квазіпарламентської у квазіпрезидентську», що в загальному сенсі не має прямого відношення до формування елементів системи сучасного конституціоналізму [11, с. 219].

На жаль Конституція України не змогла досягнути «американської вишуканості» розподілу повноважень між гілками публічної влади. Українська модель форми державного правління розвивалася під тиском надзвичайно суперечливих чинників впливу, про що йшлося в попередньому розділі. Великі сподівання щодо визначеності з цього питання покладали на Конституцію України 1996 р., проте, як виявилось, законодавець не дав прямої відповіді на те, яка ж форма державного правління є в Україні. Свого часу це трактувалося як суттєве упущення. На практиці, політико-правову природу форми правління в Україні почали визначати результати взаємодії органів державної влади між собою. Другим «ноу-хау» такої моделі стали політичні пріоритети економічно сильних родин, що сформувались у нашій державі у процесі швидкої приватизації.

На підставі матеріалів аналізу Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) на тридцятому пленарному засіданні ухвалила Висновок, згідно з яким українська Конституція передбачала «напівпрезидентську систему, яка багато в чому схожа на французьку систему, хоч і не є її відтворенням» [11, с. 219].

Потрібно зазначити, що для багатьох держав є за честь розвивати традиції французької адміністрації, адже ця модель є однією з найавторитетніших у

світі. Пройшовши складний шлях розвитку, своїми витокami вона сягає часів імператора Наполеона. Самі французи часто жартують, що «світ у тій частині, де не діє французька система управління, є недосконалий». Недосконалим він виявився і в Україні. Проголошуючи демократичні принципи державного управління та формуючи «ідеальні», з погляду науки, моделі, політичні реалії України перекручували їх, на практиці доводячи до рівня абсурду. Чи могли уявити автори французької моделі, що судові рішення не виконуватимуть роками, а на Конституцію, яка заперечує можливість суміщення посад, в окремо взятих областях просто не зважатимуть. Як бачимо, на все має бути політична воля. Тому Україні потрібна була не просто конституційна реформа, а політична реформа, що, як зазначалося, є куди ширшою.

В правовій системі будь якої держави конституція посідає особливе місце, оскільки вона закріплює основи державного та суспільного ладу, демократичні засади розвитку соціуму. Це повною мірою стосується і Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, яка закріпила демократичний вектор розвитку української держави і суспільства. Норми Конституції мають велике значення для становлення в Україні правової, демократичної, соціальної держави, громадянського суспільства. Ці норми виконують інтегруючу роль у національній правовій системі, визначають демократичну спрямованість законодавства [129, с. 3].

Віддаючи належне всьому позитивному, що пов'язане з прийняттям нової Конституції та її впливом на політичні і соціально-економічні процеси, слід разом з тим зазначити і про помітний розрив, що існував між Конституцією і реальною соціальною практикою. Адже невдовзі після її прийняття почали виявлятися проблеми і недоліки в механізмі реалізації багатьох конституційних положень.

З часом в Україні все гостріше почало ставитись питання про реформу політичної системи. Очевидно, проведення такої реформи дійсно стало необхідним, оскільки існуюча система організації державної влади все більше демонструвала свою неефективність і, по суті, ставала гальмом на шляху

демократичної трансформації суспільства. Дестабілізуючі процеси, які виявлялися через конфлікти між гілками влади, політичними блоками, центром і регіонами, а також через різку майнову диференціацію, свідчили про низьку стабілізаційну спроможність політичної системи України загалом і системи вищих державних органів, зокрема [33, с. 19–23].

Як зазначав тодішній Президент, все це було наслідком того, що «законодавча влада не спромоглася створити цілісну і якісну правову базу економічних та соціальних перетворень, а виконавча – не забезпечила достатньо ефективної реалізації навіть прийнятих законів. Не було створено належних умов для постійного і конструктивного діалогу влади і держави з суспільством, у якому «законсервувався» ідейний та політичний розкол» [88, с. 4].

Дійсно, змодельований в чинному Основному законі поділ влади був розбалансованим: в системі стримувань і противаг на фоні порівняно сильних позицій Парламенту, а особливо Президента, слабкими були позиції Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра, зокрема. Значні повноваження Президента України у виконавчій сфері зумовлювали феномен подвійного підпорядкування Уряду – Президенту і Прем'єр-міністру України. Внутрішня суперечливість форми правління та невизначеність статусу Президента України в державному механізмі вкрай негативно позначалися на функціонуванні всієї системи державної влади України.

Тому, поза всяким сумнівом, існуюча модель організації державної влади в рамках поділу влади потребувала суттєвої корекції, насамперед перегляду статусів Глави держави та Уряду України. Водночас, іншим принципово важливим завданням реформи державної влади було вироблення механізму взаємодії усіх гілок державної влади з метою забезпечення ефективності діяльності державної влади в цілому. Зазначене завдання потребувало розв'язання як на формально-юридичному, так і на практичному рівнях.

Дуже важливим було вирішення проблем взаємодії Президента і Парламенту України. Зокрема, особливе місце серед повноважень президента

кожної країни щодо парламенту посідає право розпуску останнього, яким володіють глави держав у парламентських і змішаних республіках. Це право глав держав вважається істотним важелем у системі стримувань і противаг у їх відносинах з парламентом. Так, згідно з п. 8 ст. 106 Конституції України 1996 року Президент припиняв повноваження Верховної Ради України, якщо «протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не могли розпочатися».

Президент України у взаємовідносинах з Парламентом в галузі законотворчості мав широкі можливості щодо використання права законодавчої ініціативи, права вето та права промульгації. До речі, вищезазначені повноваження залишилися у Глави держави після конституційних змін 2004 року.

Право законодавчої ініціативи, згідно з ст. 93 Основного Закону, реалізується Президентом шляхом внесення в Парламент законопроектів двох видів: тих, що вносяться у звичайному порядку та визнаних Президентом невідкладними. Коло питань, за якими вносяться законопроекти, є необмеженим: це можуть бути звичайні законопроекти та законопроекти щодо внесення змін до Конституції (ст. 154); якщо ж законопроект стосується змін до першого, третього чи тринадцятого розділів Основного Закону, то Президент може призначити всеукраїнський референдум для затвердження цього законопроекту (у випадку його схвалення двома третинами конституційного складу Парламенту).

Президент України володів і володіє зараз відкладальним вето, яке вважається одним із головних елементів системи стримувань і противаг з боку виконавчої влади стосовно законодавчої по суті за будь-якої форми правління. Сучасне розуміння системи стримувань і противаг допускає застосування главами демократичних розвинених держав лише відкладального вето. В іншому випадку в цій сфері взаємодії глави держави і представницького органу система стримувань і противаг фактично не працює [113, с. 11].

Право вето розглядається також як форма взаємодії у відповідній формі правління – уряду з представницьким органом [198, с. 51]. Використання права вето свідчить про якість взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади і його слід розглядати як необхідний елемент системи стримувань і противаг, з допомогою якого реалізується принцип поділу влади [68, с. 39].

У зв'язку з президентським правом вето окремої уваги потребує питання, пов'язане з реалізацією закріпленого у ст. 103 Конституції України статусу Президента як гаранта державного суверенітету, прав та свобод людини і громадянина.

Правові колізії, пов'язані з порядком реалізації вказаного статусу Президента спостерігались, зокрема, при численних поверненнях законів тодішнім президентом до парламенту без підписання. Звичайно, Президент мотивував свої дії тим, що він не може, як Глава держави і як гарант Конституції, прав і свобод громадян погоджуватись з порушенням Регламенту щодо розгляду зауважень і пропозицій Президента до відповідного закону. Аналогічні посилання на статус Президента як гаранта Конституції використовувалися і при наступному поверненні відповідних законів, незважаючи на попереднє подолання Верховною Радою президентського вето. Президент міг і може діяти так, оскільки законодавство не передбачає механізму політичної чи юридичної відповідальності за такі дії [126, с. 114-130]. Щодо конституційної відповідальності окремих гілок державної влади, яка має сприяти ефективності функціонування останньої в її цілості, то як справедливо зазначає В. Селіванов, кожна гілка влади має відповідати перш за все за свою власну, життям визначену і конституційно закріплену діяльність [163, с. 17–24].

Сутність цього відображена у принципі поділу влади, що має нині конституційне оформлення у статті 6 Конституції України. Взаємна ж відповідальність обумовлена цілістю державної влади, головною соціальною метою її функціонування в суспільстві.

Недодержання Президентом строків підписання законів, процедури розгляду повернутих Президентом законів стало результатом спроб позасудового вирішення конфліктів між Парламентом і Президентом, що виникали в ході законодавчого процесу. Нечіткість конституційної процедури подолання вето Президента звичайно не додавала ефективності законодавчій діяльності Парламенту. Неврегульованість інституту вето Глави держави зумовлювала надмірне обмеження законодавчої функції Парламенту [45, с. 56]. Очевидно, що реалізація статутних повноважень Президента має бути похідною від виконання його конкретних повноважень, передбачених Основним Законом, зокрема ст.ст. 85, 93, 106, 114 та ін. Аргументом на захист такої думки є те, що Президент повинен діяти в межах Конституції і на основі її положень. Крім того, відносини Президента і Верховної Ради у питанні повернення закону до Верховної Ради (у порядку накладання вето) безпосередньо врегульовані ст. 94 Конституції, згідно з якою Верховна Рада приймає під час повторного розгляду закон не менш як двома третинами голосів, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів [81, с. 119]. Якщо при повторному прийнятті закону були допущені порушення Регламенту, то це може бути підставою для передачі питання на розгляд Конституційного Суду, а не для повернення закону до Верховної Ради. Лише Конституційний Суд уповноважений в судовому порядку встановити факт порушення процедури прийняття закону.

Як зазначалося вище, мали місце також випадки порушення 15-денного терміну, відведеного для промульгації законів. Зазначене порушення Президентом законотворчого процесу було зумовлене насамперед недовершеністю формулювань Основного Закону.

У зазначених порушеннях ігнорувалося положення ч. 3 ст. 94 Основного Закону про те, що у випадку, якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом і повинен бути підписаний та офіційно оприлюднений. Як зазначалося, ці дії Президента ставали можливими, оскільки Конституція не

передбачала механізму юридичної відповідальності Президента за них. Взагалі, в Україні інститут конституційної відповідальності недоопрацьований на теоретичному рівні і мало застосовується в державно-юридичній практиці.

Внесені до Конституції України у 2004 році поправки вирішували описану проблему формулюванням, згідно з яким законопроект, щодо якого президентське вето подолане, але який глава держави все ж не підписував, мав бути невідкладно підписаним і оприлюдненим Головою Верховної Ради України (ч. 4 ст. 94 Конституції України) [135]. Однак, ми вважаємо, що Конституція України повинна містити формулювання, яке передбачатиме набуття чинності закону через 10 днів з дня подолання вето Президента незалежно від факту його підписання чи непідписання Главою держави. Таке конституційне положення унеможливить блокування Президентом України законодавчого процесу і позбавить його зайвої складності.

Одним з проявів системи «стримувань і противаг» в національній політико-правовій практиці є інститут імпічменту. Узагальнене формулювання п. 33 ст. 85 Конституції, що закріплює за Верховною Радою право здійснювати парламентський контроль в межах визначених Конституцією, в аспекті її взаємодії з Президентом конкретизується у ст. 111, яка встановлює порядок здійснення процедури імпічменту Президенту України. Описаний в ст. 111 порядок здійснення процедури імпічменту близький до американської моделі.

Як зазначає В. Шаповал, головним змістом відповідальності в порядку імпічменту є політична оцінка дій відповідної посадової особи, а наслідком – можливе усунення її з посади. Слід також враховувати, що реалізація процедури імпічменту відбувається в стінах парламенту [199, с. 31].

Конституційний Суд України в одному із своїх рішень зазначив, що встановлена Конституцією України процедура імпічменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності і за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню відповідно до норм кримінально-процесуального кодексу України.

Отже, імпічмент у системі конституційних інститутів за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого Парламент, у разі вчинення злочину Президентом, може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста без порушення проти нього кримінальної справи» [155, с. 17].

Не менш актуальними були проблеми взаємодії Президента України і Кабінету Міністрів України. Аналізуючи питання взаємовідносин Президента з органами виконавчої влади, до внесення змін до Конституції, необхідно зазначити, що політико-правовий статус Президента характеризувався відображенням в Основному Законі дуалізмом виконавчої влади, який мав цілий ряд негативних аспектів [49, с. 46–47], і насамперед негативно позначався на стабільності та ефективності діяльності Уряду. Згаданий дуалізм визнавався більшістю вітчизняних авторів. Його статус сформулював, зокрема, В. Авер'янов, який наголошував, що «відношення цих суб'єктів до гілки виконавчої влади не є однаковим. ... уряд входить до неї як окрема структурна ланка системи органів, а Президент ...суто компетенційно через певний – і досить вагомий обсяг своїх повноважень щодо виконавчої влади [1, с. 238–253]. Інакше кажучи, Президент України, не віднесений до виконавчої гілки влади формально і структурно, був її складовою реально і функціонально.

Таким чином, реально, до внесення конституційних змін, виконавча влада складалася з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента і Кабінету Міністрів. Тоді позиція Президента України щодо Уряду, як справедливо зазначає Р. Мартинюк, постійно балансувала на межі двох концепцій: обмежувальної, коли Президент не дублював діяльність Уряду, а лише контролював його, і розширювальної, коли Президент, по суті, ставав главою і виконавчої влади, не беручи при цьому на себе політичної відповідальності за неуспіх урядової політики [98, с. 124]. В останньому випадку виникав феномен двовладдя або діяльність уряду ставала однією з функцій президентської влади. Інакше кажучи, Уряд України незалежний від розстановки партійних сил у

представницькому органі, по суті перетворився на інструмент політичної влади Президента України.

Разом з тим, слід наголосити, що положення Основного Закону «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (ч. 2 ст. 102), формулює функцію глави держави, виконання якої забезпечується його конституційним повноваженням. Здійснення Президентом України яких-небудь інших функцій, не визначених Конституцією, має розглядатися як їх перевищення. Таким чином, у сфері виконавчої влади взаємини Президента і Уряду потребували визначеності.

За існуючих тоді умов політико-правовий статус Уряду, очолюваний Прем'єр-міністром, не повинен був мати другорядного значення. Адже в Основному Законі з метою попередження будь-яких обмежень владних повноважень Кабінету Міністрів у статті 113 зазначалося: «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади». Це положення, до речі, не зазнало змін і після конституційної реформи 2004 року.

Дуалізм виконавчої влади на рівні її вищих суб'єктів, підкреслений формальним визначенням Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади, очевидно лиш підтверджував наявність в Україні президентсько-парламентської форми правління. Відповідно до такої моделі Президент України мав, порівняно з парламентом, значні компетенційні переваги, насамперед кадрові та установчі [2, с. 29–36]. Однак, формально вони йому належали як «главі держави», а не як «главі виконавчої влади». За такого статусу знову ж таки, формально, структурно Президент не входив до системи органів виконавчої влади, проте реально серед суб'єктів виконавчої влади вищий щабель посідав не Уряд, а Президент.

За особливостями визначеної Конституцією 1996 року моделі організації державної влади, від участі у формуванні уряду усувався не лише Парламент в цілому, а й провідні політичні партії, які, здобуваючи більшість депутатських мандатів, залишалися позбавленими можливості безпосередньо через Уряд

реалізувати свою програму діяльності, взяти на себе політичну відповідальність. Відтак, вплив політичних партій України на процес формування і діяльності виконавчої влади обмежувався президентсько-парламентською формою правління і відповідною їй конституційною процедурою формування Уряду та інших органів виконавчої влади. Уряд в Україні реалізовував не передвиборну програму політичної партії, яка перемогла на виборах, а програму певної особи (яка «де юре» не є главою Уряду).

Ситуація, коли Уряд не мав підтримки парламентської більшості, звичайно загрожувала гальмуванням як законодавчого процесу, так і виконавчої діяльності [58, с. 135].

Негативною рисою такої моделі також було те, що водночас із Президента знімалася безпосередня політична відповідальність за наслідки діяльності Уряду при його досить значних можливостях впливати на дії Кабінету Міністрів [46, с. 49–65]. Відповідальність за всі прорахунки у політиці Кабінету Міністрів неминуче покладалися на Прем'єр-міністра. Перенесення відповідальності за прорахунки і помилки у виконавчій сфері з її фактичного глави – Президента на Прем'єр-міністра створило в Україні абсолютно невразливу президентську владу [86, с. 125].

У період президентства Л. Кучми збільшувалася можливість впливу на Уряд не лише особисто Президента але і його адміністрації. Так, згідно з Указом Президента «Про Адміністрацію Президента України» від 14 грудня 1996 р., до повноважень Адміністрації належало «сприяння Президенту України у забезпеченні узгодженого функціонування і взаємодії Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також у вирішенні кадрових та інших питань, віднесених до повноважень Президента України» (п. 4 ч. 2 Указу) [131, с. 89]. Пункт 5 Указу встановлював, що акти керівництва Адміністрації у визначених Президентом України межах та з питань, що належать до їхніх повноважень, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами [131, с. 89]. Глава

Адміністрації Президента України мав право призначати, хто братиме участь у засіданнях Кабінету Міністрів та його Президії від Адміністрації.

Аналіз основних напрямків взаємовідносин між Кабінетом Міністрів України та Президентом України, за Конституцією 1996 року, дозволяє зробити висновок, що особливості конституційної моделі організації виконавчої влади в Україні були тісно пов'язані з наявністю сильної «президентської влади», якій була притаманна низка традиційних виконавчих функцій і яка в багатьох випадках перетворювала посаду прем'єр-міністра в суто адміністративний інститут.

По-суті, формальне виведення президента за межі виконавчої влади лише приховувало факт його головування у цій сфері. Уряд за таких умов переставав бути Кабінетом Міністрів, який є самостійним виконавчим органом з повним обсягом виконавчих повноважень і діє під власну відповідальність. Він позбавлявся незаперечного адміністративного авторитету не лише щодо окремих і надзвичайно важливих міністерств та відомств, але й місцевих державних адміністрацій. Прем'єр-міністр при цьому втратив статус самостійної політичної фігури і перетворився на чиновника, який не має достатніх повноважень не лише щодо міністрів, а й щодо власного апарату. Такий статус Уряду і Прем'єр-міністра знижував ефективність виконавчої влади в цілому і призводив до частоті зміни Уряду. У свою чергу, значні (зокрема, кадрові) повноваження Президента у сфері виконавчої влади перетворили його на фактичного главу виконавчої влади, особу активну і зацікавлену в усьому, що стосується діяльності Уряду. В силу наявності додаткових повноважень Глави держави, зумовлених змістом п. 8, п. 30 ст. 106 (загроза розпуску парламенту, право вето на закони) Президент мав можливість протистояти Верховній Раді у її впливі на політику Уряду, блокувати виконання Урядом законодавчих рішень, сприяти переходу Уряду у фактичну опозицію Парламенту щодо конкретних питань.

В ситуації що склалася, на наш погляд, правовий статус Кабінету Міністрів та Президента, насамперед механізм їхніх взаємостосунків, повинен

був чітко визначатися у відповідних нормативних актах, які необхідно було прийняти, насамперед у законі про Кабінет Міністрів, адже розділ IV Конституції України був не в змозі охопити всіх сторін діяльності Кабінету Міністрів, зокрема його взаємовідносини з Главою держави.

Існували проблеми і у взаємовідносинах Парламенту та Кабінету Міністрів за Конституцією України 1996 року, що в числі інших проблем стали причинами внесення змін до Основного Закону держави у 2004 році. Власне і у взаєминах з Парламентом досить чітко простежується місце і роль Уряду в системі поділу влади. Згідно положень Конституції 1996 року, взаємодія та взаємозалежність Кабінету Міністрів і Верховної Ради України проявлялися в багатьох аспектах діяльності згаданих органів. Верховна Рада погоджувала кандидатуру Прем'єр-міністра. Уряд реалізовував право законодавчої ініціативи у Парламенті. Верховна Рада розглядала і приймала рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів, здійснювала контроль за діяльністю Уряду і системи органів виконавчої влади в цілому. Нарешті, Верховна Рада могла ініціювати відставку Кабінету Міністрів України. Потрібно зазначити, що практично усі вищевказані повноваження Уряду та Парламенту не зазнали змін в результаті конституційної реформи 2004 року. Винятком було лише зростання ролі Верховної Ради України у формуванні Кабінету Міністрів, що не обмежувалася лише схваленням кандидатури Прем'єр-міністра України. Однак, слід зазначити, що вказані зміни у статусі Парламенту України не могли кардинальним чином вплинути на перерозподіл сил між гілками влади на користь законодавчого органу держави.

Суттєвою проблемою у взаємовідносинах Верховної Ради та Кабінету Міністрів України була, власне, відсутність ефективних механізмів парламентської відповідальності Уряду. Ця проблема набувала особливої актуальності в національній політичній практиці з огляду на завдання переходу до парламентсько-президентської форми правління, про що йшлося вище.

Така форма правління передбачає необхідність реальної участі парламенту у формуванні уряду, принаймні його згоди на призначення

відповідного уряду. Механізмом забезпечення цього є вотум довіри кандидатів на посаду прем'єра та програмі дій нового уряду. Лише в такому разі вбачається коректним говорити про підтримку уряду парламентською більшістю, а тим більше про спільну відповідальність законодавчої і виконавчої влади чи узгодженість їхньої взаємодії в рамках системи поділу влади. Власне такого порядку формування Уряду Конституція 1996 року не передбачала.

В той час, як свідчить досвід таких зарубіжних країн, як ФРН, Іспанія, Японія та інших, запровадження інвеститури Уряду в представницькому органі є принциповою передумовою переходу до режиму парламентаризму [193, с. 184]. Це повинно було сприяти появі потужних і стабільних партій, без яких неможливий режим парламентаризму. Складовою необхідних змін в політико-правовому статусі Кабінету Міністрів України в аспекті його взаємодії з Парламентом України повинно було стати уточнення механізму парламентської відповідальності Уряду відповідно до світового досвіду функціонування парламентсько-президентських республік.

Головним фактором розвитку політичного процесу в Україні на той час було загострення протистояння між Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України, що значною мірою зумовлювалося відстороненням Парламенту від механізму формування Уряду, а відтак, відсутністю представництва в останньому інтересів парламентських партій [207, с. 53]. Реально склад Уряду був слабо пов'язаний із розстановкою сил у Парламенті, що було вкрай негативним чинником у взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади. За такої ситуації парламентарі втрачали потужний стимул до об'єднання в стабільні фракції, підтримки дієздатної більшості. В абсолютній більшості європейських демократій саме участь у формуванні уряду є підставою для формування стабільних правлячих коаліцій, а також, між іншим, визначення того, які політичні сили є при владі, а які в опозиції. Фактично позапарламентський спосіб формування Уряду зумовлював в Україні ситуацію, коли Уряд і Парламент знаходилися в стані протистояння, тобто кризи взаємної довіри. Це вкрай негативно позначалося на ефективності і узгодженості

прийняття значущих для суспільства і держави рішень. Перехід до парламентсько-президентської форми правління в якості однієї з головних умов передбачає саме парламентський спосіб формування уряду.

Відтак, перед національною державотворчою практикою поставала необхідність розв'язання ще однієї важливої проблеми: неусталений характер партійної системи і, відповідно, перспектива відсутності потужних центристських партій у представницькому органі робили можливість формування Уряду на коаліційній основі вкрай проблематичною [56, с. 260].

Крім того, у питанні про самостійність політико-правового статусу Кабінету Міністрів України та можливості використанні Урядом важелів стримувань і противаг щодо Парламенту важливого значення набувало надане йому право законодавчої ініціативи. Наділення органів виконавчої влади правом законодавчої ініціативи характерне і для парламентсько-президентської форми правління.

Більше того, саме у таких формах правління основна маса законопроектів виходить саме від урядових структур [55, с. 196]. В Україні Кабінет Міністрів до внесення змін до Основного Закону і після їх внесення володів вищезазначеним правом та активно його використовував. Саме Уряд стикається з прогалинами і недоліками в законодавстві, саме в його розпорядженні знаходяться найбільші можливості для розробки якісних та ефективних законопроектів. І якщо такий уряд формується на партійній основі в парламентський спосіб, то це робиться і для проведення законопроектів через парламент. Проте, в Україні Парламент нерідко диктував Урядові, які саме законопроекти йому готувати. Така практика в умовах демократичного режиму є неприпустима і вступала в суперечність з самим принципом поділу влади, системою стримувань і противаг.

Отже, можна зробити висновок, що Конституція України 1996 р. в її первинній редакції, лише узагальнено регламентувала механізми збалансування різних гілок влади. Закріплюючи механізм стримувань і противаг між гілками

влади, визначаючи межі їх повноважень, Основний Закон не встановлював системи взаємодії між ними.

Зміни у розстановці політичних сил, необхідність реалізації нових завдань держави, насамперед потреба у забезпеченні принципу єдності державної влади, зумовили відставання положень Конституції 1996 р. в її первинній редакції від нагальних проблем державотворення. Модель влади, складні відносини владарювання розвивалися в Україні досить динамічно. Зважаючи на це, потреба внесення до Основного Закону України певних змін та уточнень стала особливо актуальною. Головною вадою існуючої в Україні моделі поділу влади була концентрація влади і механізмів управління, домінування у виконавчій сфері Глави держави. Як наслідок, в Україні реально утвердилася президентсько-парламентська форма правління. За свідченням спеціалістів, текст Конституції в аспекті визначення форми правління в Україні був внутрішньо суперечливий: формально проголошуючи ідею парламентарно-президентської форми правління, Основний Закон запроваджував формування Уряду в позапарламентський спосіб.

Таким чином, у Конституції України був відображений дуалізм виконавчої влади, зумовлений особливістю функціональної природи інституту президента в Україні. Фактично виконавча влада займала підпорядковане по відношенню до Президента і Парламенту становище. Урядом реально керував не Прем'єр-міністр, а Президент, який, будучи за Конституцією Главою держави, фактично перетворився і на главу виконавчої влади.

Позапарламентський спосіб формування Уряду призводив до ситуації, за якої останній не мав підтримки парламентської більшості. Таким чином, політичні партії, здобуваючи більшість депутатських мандатів, залишалися позбавленими можливості через Уряд реалізувати свою програму діяльності, взяти на себе політичну відповідальність. Слабкий зв'язок Уряду із розкладкою політичних сил у Парламенті деструктивно позначався на взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади. Фактично, Уряд і Парламент

знаходилися в опозиції один до одного, що вкрай негативно позначалося на ефективності і узгодженості прийняття значущих для суспільства рішень.

Зазначені недоліки механізму поділу влади в Україні, спричинені ними суперечності і колізії, що виникали в рамках системи стримувань і противаг, зумовлювали нагальну необхідність пошуку нової моделі для подальшого реформування всієї системи поділу влади у напрямку збалансування повноважень вищих державних органів та формування Уряду в парламентський спосіб.

4.2 Система поділу влади в Україні з січня 2006 року по лютий 2014 року

Тенденції державно-правового розвитку в Україні 2004 року набули особливого драматизму. Складалося враження, що громадсько-політична активність сягнула критичної межі свого розвитку, а правовідносини потребують новітнього теоретичного обґрунтування. Штучно сформовані правові принципи вже вкотре зазнали фіаско. Ми наочно переконалися у дієвості положень частини 2 статті 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». До грудневих подій, що одержали назву «помаранчева революція», було важко собі уявити не лише системно-організаційний характер та моральний соціально-політичний потенціал носія суверенітету України, але й багатоманітність організаційно-правових форм здійснення заходів з реалізації народом свого природного права на свободу та справедливість.

Без сумніву, що до цих та інших стратегічно важливих питань ще не раз звертатимуться представники різних галузевих наук. Перевірені ж на практиці нові механізми соціального управління вимагатимуть не лише закріплення на конституційному рівні положень про те, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ч. 2 ст. 3 Конституції

України), але й адекватної поведінки з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Чи не вперше за час дії Конституції 1996 року українська модель зазнала серйозного випробування. Склалася дивна ситуація, коли протиправне, по суті, трактували як законне. Неналежне виконання органами публічної влади своїх обов'язків призводило до грубого порушення засад конституційного ладу, спотворювало волевиявлення Українського народу.

Сформована державою видимість патріотизму, демократії та правопорядку вже не могла задовольнити щоразу більші потреби політично організованого суспільства. Багатомільйонні акції народного протесту засвідчили, що чинні принципи та форми потрібно наповнити якісно новим змістом.

Належне слід віддати Верховній Раді України за вчасно ухвалені Постанови № 2214-IV [139] та № 2215-IV [143]. Потрібно визнати, що завдяки цим правовим актам та політичній волі парламентської більшості, розвиток суспільних відносин було скеровано в русло конституційно-правового регулювання.

Тринадцятий рік української незалежності став оригінальним завдяки рішенням судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 03.12.2004 р. [132, с. 4]. Це рішення ухвалене за позовом М. Д. Катеринчука – довіреної особи кандидата на пост Президента України В. А. Ющенка в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі по виборах Президента України – на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії, стало одним з базових правових актів. Воно не лише сприяло переосмисленню місця і ролі судової влади загалом, але й створило правовий прецедент для подальших судових процесів, що виникатимуть з приводу оскарження рішень Центральної виборчої комісії. Адже до цього вважали, що рішення ЦВК є остаточним і оскарженню не підлягає.

Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України було прийнято 8 грудня 2004 року в «пакеті» із Законом України «Про

особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» [136, с. 102].

Характеризуючи новели конституційного законодавства, що їх запровадив Закон України від 08.12.2004 р., можна зробити ряд висновків, що стосуються питань організації роботи та розподілу владних повноважень між вищими органами держави.

Насамперед, зміна виборчої системи на пропорційну помітно вплинула на формування нової структури парламенту. Згідно ст. 83 нової редакції Конституції України, у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формувалася коаліція депутатських фракцій, до складу якої входила більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту України.

Було передбачено, що такий орган мав бути сформований протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, яке проводили після чергових або позачергових виборів парламенту, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Потрібно зазначити, що запропонована конституційною реформою модель організації влади в Україні допускала можливість виникнення протистояння між Президентом і Прем'єр-міністром в разі розділеної більшості (тобто належності глави держави і більшості в парламенті до різних політичних сил). При цьому, треба врахувати, що зміни до Конституції запропонували такі специфічні для нашої моделі влади ознаки, яких не знали інші «змішані» республіки. На жаль, це лише посилювало загрозу виникнення конфліктів, головним чином між Президентом та Прем'єр-міністром України. Наприклад, внаслідок реалізації права Президента призупиняти акти Кабінету Міністрів з мотивів їх неконституційності, а також права законодавчої ініціативи обох цих суб'єктів.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, відповідно до Конституції, вносила пропозиції Президенту України щодо кандидатури

Прем'єр-міністра України, а також список кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Ці положення розвивали у статті 114 Конституції України, відповідно до якої Прем'єр-міністр України призначався Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру ж на посаду Прем'єр-міністра вносив Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входила більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначалися Верховною Радою України за поданням Президента України, а інші члени Кабінету Міністрів України призначалися Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра України.

Такий порядок формування Уряду також міг призвести до конфліктних ситуацій. Подібних схем не існувало в інших країнах з подібною формою правління. Тобто, можливим стало протистояння всередині уряду між Прем'єром, якого підтримує парламентська більшість та міністрами, призначеними безпосередньо за поданням Президента. До того ж Президент забезпечує, відповідно до Конституції, державну незалежність та національну безпеку, а також здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави. Водночас забезпечення внутрішньої і зовнішньої політики покладається на уряд. Отже, різне бачення напрямків здійснення політики у цих галузях могло призводити до протистояння між Президентом і Главою уряду.

Відповідно ж до пункту 9 статті 106 – Президент «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не більше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції».

Конституція не дає відповіді на це запитання: як бути у тому разі, коли глава держави вважав, що під час створення коаліції не було враховано

результати виборів і узгодження політичних позицій не відбулося? І чи мав право Президент України не погодитися з пропозицією коаліції депутатських фракцій? Не було зрозуміло як бути, якщо глава держави не внесе таке подання або пропустить встановлений строк. Звичайно, Конституція розрахована на те, що її виконуватимуть, однак добре відомими є непоодинокі випадки, коли глава держави навіть після подолання парламентом президентського вето не підписував закон, хоча згідно з вимогами Конституції України зобов'язаний був це зробити протягом десяти днів. Тому вищезазначені аспекти потрібно врегульовувати в першу чергу на рівні Основного Закону України, а згодом і в інших законодавчих актах.

В даному відношенні перед національною державотворчою практикою постала необхідність розв'язання ще однієї важливої проблеми: неусталений характер партійної системи і, відповідно, відсутність потужних центристських партій у представницькому органі робило формування Уряду на коаліційній партійній основі вкрай проблематичним. Програма діяльності такого Уряду могла виявитись лише теоретичною домовленістю партій, що брали участь у його формуванні про спільну програму дій, реальність якої могла бути спростованою практикою її виконання.

Як зазначав французький правознавець Моріс Дюверже, «реальний поділ влади є результатом взаємодії партійної системи і конституційних норм» [39, с. 474].

Стійка парламентська більшість, сформована з потужних центристських партій, очевидно, змогла б забезпечити ефективну законодавчу діяльність Парламенту у взаємодії з Урядом. Власне такої парламентської більшості у Верховній Раді України, на жаль, не було.

У своїй відомій роботі «Політичні партії» Моріс Дюверже наголошує, що «Сама техніка парламентського режиму несумісна з ...розірваністю між більшістю (парламентською – *О.К.*) і урядом, оскільки вона з необхідністю вимагає, щоб другому відповідало перше» [39, с. 458], і ще: «За

парламентського режиму уряд має спиратися на коаліцію об'єднаних партій» [39, с. 482].

Відомо, що в умовах парламентсько-президентської форми правління конструктивна взаємодія парламенту і уряду є принциповим питанням досягнення стабільності й легітимності влади. Такої взаємодії досягнуто не було.

Потрібно зазначити, що застосування пропорційної виборчої системи в Україні загалом покликане було сприяти більш успішному і пришвидшеному формуванню конструктивної центристської партійної більшості в Парламенті. Зростання ж ролі і ваги Парламенту України в системі стримувань і противаг безпосередньо залежало від успішної внутрішньої структуризації Верховної Ради України, що в свою чергу вимагало здійснення інших супутніх завдань: перегляду й вдосконалення законодавства про політичні партії.

Частина дослідників сходилися на думці, що на цьому етапі був відсутній механізм взаємодії партій та державної виконавчої влади. Йдеться про правовий механізм такої взаємодії, про юридичні наслідки партійних рішень для органів державної виконавчої влади [54, с. 60].

В Україні прями зв'язки політичних партій з урядом – незалежно від рівня правового регулювання їх відносин були відсутні. Тобто вся маса взаємин регулювалася не як відносини «політична партія – уряд», а в основному через парламент та партійне представництво в ньому (фракції). Таким чином, відносини «уряд – партія» з площини «партія – парламент» переходили у площину «парламент – уряд». А зважаючи на те, що вибори відбувалися за партійними списками та запровадженням часткового партійного імперативного мандату (п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції), парламент, по суті, представлятиме не народних депутатів, а сукупність політичних партій (фракцій). Таким чином, ставала актуальною не тільки співпраця уряду і парламенту, а й співпраця політичних партій та уряду, яку ще потрібно було налагоджувати в перспективі.

Крім того, якщо говорити про новели запроваджені Законом від 8.12.2004 р., – у Конституцію України заклали чотири різні процесуальні

порядки припинення повноважень народного депутата. Нагадаємо, що стаття 81, відповідно до конституційних змін, передбачала більш розширений перелік підстав дострокового припинення повноважень народного обранця, і серед них, зокрема були: невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (блоку), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) або вихід зі складу такої фракції (п. 6 ст. 81). Вищезазначені новели у конституційному статусі народних депутатів, без сумніву, були обумовлені переходом до пропорційної виборчої системи в Україні.

Ми недаремно приділили увагу вищевказаним змінам до Основного Закону держави, що стосуються статусу народних депутатів України. Це обумовлено, по-перше, тим, що встановлення зазначених конституційних санкцій було покликане запобігти переходу народних обранців з фракції тієї політичної сили, «під знаменами» якої вони прийшли в Парламент, до іншої фракції, з різних, часом далеко не ідейних, спонукань. Як показали події того часу, саме такі антиконституційні дії окремих політичних сил в Україні, які намагалися збільшити чисельність своїх фракцій у Верховній Раді шляхом підкупу депутатів з інших (опозиційних) фракцій, і спонукали Президента України до крайнього кроку – розпуску Парламенту.

І по-друге, встановлення відповідальності народних депутатів за вихід зі складу фракції чи його невходження до складу фракції повинно було сприяти зміцненню структурованості Верховної Ради України, що напряду пов'язано зі зростанням ефективності її діяльності та взаємодії з іншими гілками влади, в першу чергу, з виконавчою владою. Крім того, зважаючи на парламентський спосіб формування Кабінету Міністрів України, існувала загроза перетворення такого формування на досить тривалі торги між фракціями, що входять в коаліцію. При цьому, вони могли намагатися обійняти перш за все престижні міністерські посади та всіляко відмежуватися від тих посад, які видаватимуться їм не зовсім привабливими. А це, в свою чергу, могло затягнути процес формування уряду та негативно позначитися як на фаховому рівні його

персонального складу, так і на результативності роботи як колегіального органу.

Також, до новел Закону від 8.12.2004 р. було закладено низку положень процедурного характеру, що суттєво впливали не лише на порядок роботи Верховної Ради України, але й на якість прийнятих політичних та правових актів:

– строк повноважень Верховної Ради України було збільшено до 5 років (ч. 5 ст. 76);

– у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в окремих місцевостях України Верховна Рада повинна зібратися на засідання у дводенний строк без скликання (ч. 3 ст. 83);

– якщо під час повторного розгляду Верховна Рада України знов ухвалить закон не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів. У разі, якщо Президент України не підписує такий закон, Голова Верховної Ради України невідкладно офіційно оприлюднює цей закон і опубліковує за власним підписом (ч. 4 ст. 94);

– Верховна Рада України за пропозицією Президента України могла розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та ухвалити резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 1 ст. 87);

– питання про відповідальність Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не могла розглядати протягом останньої сесії Верховної Ради України (ч. 2 ст. 87);

– Президент України мав право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не було сформовано коаліцію депутатських фракцій, відповідно до ст. 83 цієї Конституції, та протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не було сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України. Таке рішення Президент України ухвалював після консультацій з

Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України. Повноваження Верховної Ради України, обраної на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не могло бути припинено протягом одного року з дня її обрання. Повноваження Верховної Ради України не міг достроково припинити Президент України в останні шість місяців строку повноважень ВРУ або Президента України (ст. 90).

Тут потрібно звернути увагу на ще одну конфліктну ситуацію, спричинену внесеними до Конституції змінами: нездатність парламенту сформувати уряд могла мати наслідком розпуск Верховної Ради та нові вибори. Проте, незрозуміло, яким чином було діяти, якщо на дострокових виборах Верховна Рада не сформує уряд у визначений законом термін. Адже відповідно до того ж закону парламент, обраний на дострокових виборах, не міг бути розпущений протягом одного року. Важливим питанням була невизначена доля Кабінету Міністрів України у разі розпаду парламентської більшості. Основний Закон не визначав, чи мав йти у відставку уряд за таких обставин.

Суттєвим моментом було й те, що керівників таких впливових органів, як ДПА України, Державної митної служби, Державної прикордонної адміністрації тощо, мав призначати Кабінет Міністрів України.

Однак, необхідно звернути увагу і на суперечливість та неоднозначність положення про надання Прем'єр-міністру повної незалежності в питаннях утворення і реорганізації міністерств. Адже це могло призвести до непотрібного дрібнення секторів державного управління, дублювання повноважень, втрати чіткої вертикалі управління, «роздування» штатів органів виконавчої влади тощо.

Дискусійним був факт зменшення кола суб'єктів законодавчої ініціативи. За новелою статті 93, Національний банк України втратив таке право. Проте, як свідчить статистика, цим правом НБУ користувався не так часто [53, с. 4–9].

Потрібно зазначити, що прийнятий 8 грудня 2004 року Закон «Про внесення змін до Конституції України» [135] суттєво змінював роль парламенту в системі органів влади. В нових умовах законодавчий орган мав діяти вже не за критеріями абстрактної правотворчості, які в кінцевому результаті приводили до популістських рішень, а за критеріями політичної діяльності стосовно тих проблем, які поставали перед суспільством. Зростання впливу парламенту вимагало посилення відповідальності перед народом за свої дії. При цьому слід мати на увазі, що Верховна Рада ставала відповідальною не лише за свої рішення, але за діяльність уряду, який формувався парламентською більшістю. До речі, з політичної практики європейських держав було відомо, що подібний характер формування уряду був передумовою його відповідальності перед виборцями: полегшував ідентифікацію політичних сил, які відповідальні за курс країни. Відтак, саме вплив політичних партій на формування і діяльність уряду був тим механізмом, який би зміг наблизити суспільство і владу [123, с. 14–17]. Проте, в Україні такого результату потрібно було ще досягти, що в тодішніх умовах було вкрай важко.

Крім того, хотілося б звернути увагу на роль Президента України у новій системі відносин між гілками влади. Логіка переходу до режиму парламентаризму зумовлювала необхідність обмеження прерогатив Глави держави у такий спосіб, щоб у новій системі поділу влади Президент виконував такі функції, які зумовлені його статусом глави держави: арбітражну і представницьку.

Однак перехід до парламентарно-президентської форми правління в умовах незавершеної структуризації Парламенту України міг зумовити реальну небезпеку перетворення Уряду та виконавчої вертикалі в цілому на заручників постійного зіткнення суперечливих інтересів парламентських груп і фракцій. На нашу думку, відповідні обставини визначали необхідність збереження протягом перехідного періоду участі Президента у процедурі призначення керівників «силових» і деяких інших міністерств та центральних органів виконавчої влади. За умов набуття Прем'єр-міністром реальної незалежності

від Президента така процедура створювала необхідні противаги і водночас забезпечувала ефективну реалізацію Президентом України конституційних обов'язків як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, та керівника здійснення зовнішньої політики. Серед переліку повноважень Президента України в новій системі поділу влади найважливішими були: право здійснення контролю за дотриманням чинних на території держави законів та Конституції України, зовнішньополітичне представництво Української держави, здійснення ролі арбітра у відносинах вищих органів державної влади, забезпечення балансу й конструктивного співробітництва влад, здійснення функцій Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та гаранта національної безпеки, виконання контрольних-наглядових функцій за дотриманням законності та виконання делегованих повноважень через своїх представників на місцях.

Узагальнюючи аналіз перспектив розвитку парламентсько-президентської форми правління в Україні на той час, важливо наголосити, що поспішність та непродуманість внесених до Конституції поправок, які приймалися в ситуації масштабної за своєю глибиною політичної кризи і які були вдало охарактеризовані В. Ющенком як результат «критичного компромісу», залишали відкритими цілий ряд питань щодо практичного здійснення нової системи поділу влади і, на нашу думку, ставили під сумнів ефективність запровадженої форми правління в цілому. Однак, відповідь на згадані питання могла бути уточнена з плином часу.

Як вже зазначалося, серед науковців, спеціалістів не було одностайності щодо політичної та конституційної реформ. Так, на думку ініціаторів та прихильників цих реформ, зміна системи взаємовідносин між гілками влади, розширення ролі парламенту та глави уряду у механізмі здійснення державної влади одночасно повинно було сприяти підвищенню відповідальності парламенту та уряду за стан справ у державі. Зокрема, М. Оніщук вважає, що «для впровадження ліберал-консервативної моделі політичної системи однією з

головних проблем є питання політичної відповідальності органів державної влади, передусім парламенту та уряду, які фактично і юридично повинні відповідати за формування, контроль і реалізацію державної політики [115, с. 13].

Разом з тим у науковій літературі та засобах масової інформації висловлювалася й інша точка зору з приводу політичної реформи. Проаналізувавши різні проекти конституційних змін, В. Речицький дійшов висновку, що «вперше допустивши реальну можливість політичного триумфу опозиції на наступних виборах, влада вирішила перетворити посаду Президента України на політико-правову фікцію. Тому «остання модель реформи стала черговою спробою врятувати вплив через деградацію предметів відання найсильнішого політичного інституту країни [154, с. 56].

Ф. Веніславський зробив висновок про те, що «конституційна реформа так і не вирішує проблеми дисбалансу у взаємовідносинах законодавчої, виконавчої влади та глави держави» [12, с. 83].

Попередній аналіз внесених до Конституції України у 2004 році змін дає достатньо підстав для висновку про те, що передбачена трансформація владних відносин навряд чи могла забезпечити перехід до оптимальної, ефективної та більш відповідальної системи здійснення державної влади.

Прихильники політичної реформи стверджували, що запропонована модель була спробою використання європейського досвіду. Але при цьому не уточнювали досвід яких саме європейських держав мається на увазі. Зазвичай навіть у парламентарних республіках та парламентарних монархіях глава уряду призначається главою держави за погодженням з парламентом, а інші члени уряду – главою держави за поданням Прем'єр-міністра. Розробники проекту Закону про внесення змін до Конституції України, намагаючись запровадити в Україні деякі переваги парламентської форми правління, пішли ще далі, ніж більшість європейських держав і отримали в результаті цього окремі ознаки такої собі «суперпарламентарної» республіки. Адже не лише глава українського уряду, а і його персональний склад призначався Верховною Радою. Схожий

механізм формування уряду запроваджено у Республіці Болгарія за Конституцією від 12 липня 1991 року (п. 6 ст. 84 та ст. 99) [72, с. 136, 141].

Але голови місцевих державних адміністрацій і надалі призначалися главою держави, оскільки внесення змін до статті 118 Конституції України не було передбачено. Таким чином, відбувся відчутний розрив у системі виконавчої влади. Так, міністр юстиції призначався парламентом, а голова обласної адміністрації – Президентом. Начальник же обласного управління юстиції призначався головою облдержадміністрації.

З одного боку, можна було передбачити, що парламент, який сформує склад Кабінету Міністрів України, буде й більш відповідально ставитись до ухвалення необхідних для забезпечення його діяльності законів. Але, як показувала практика парламентської діяльності, народні депутати України досить часто і легко відволікалися від порядку денного і давали втягнути себе у будь-які політичні дебати, безплідні дискусії, взаємні звинувачення, тривалі консультації, перерви тощо, тільки б не виконувати свою головну функцію, тобто займатися законотворчістю.

З іншого боку, була можливою ситуація, коли, наприклад, незважаючи на суттєве зниження найважливіших фінансово-економічних показників та погіршення стану в багатьох сферах, парламент не наважиться відправити уряд у відставку з огляду на своєрідне усвідомлення та уявлення про власну відповідальність за результативність діяльності уряду. Мовляв, відправивши уряд у відставку, коаліція депутатських фракцій фактично оцінила б власну діяльність як «незадовільну». Це могло б стати у конкретних умовах перешкодою на шляху до розгляду питання про відповідальність уряду та формування його нового складу. Спонукати ж уряд до більш активних та рішучих дій у такій ситуації, напевно, не зміг би ніхто. А глава держави не мав би для цього жодних формальних підстав, як і для того, щоб відправити у відставку парламент.

Сенс реформи, на думку багатьох її ініціаторів та прихильників полягав перш за все у посиленні відповідальності, формуванні більш відповідальної

влади. У чому ж полягала ця відповідальність відповідно до нових конституційних змін. Так само, як і раніше, передусім у можливості ухвалення парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (ст. 87 Конституції України) [135]. Однак, як це не дивно, можливості розгляду питання про відповідальність уряду з внесенням змін до Конституції України не тільки не розширилися, а й певним чином звузилися, оскільки це питання тепер не можна було поставити не лише протягом року після схвалення Програми діяльності уряду та більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а й протягом останньої сесії парламенту, котра, як відомо, могла тривати кілька місяців. У цьому, безумовно, була певна логіка (зокрема, такий правовий механізм створює додаткові гарантії того, що уряд не буде надмірно лихоманити через забаганки то однієї, то іншої фракції), але тоді недостатньо підстав говорити про формування більш відповідальної влади.

Загалом, існуюча на той час в Україні модель організації державної влади обумовлювала ситуацію, яка найбільш адекватно могла бути описана як комплексний «конфлікт повноважень».

Для зменшення вірогідності виникнення протистоянь у трикутнику президент-парламент-уряд, а також всередині виконавчої влади необхідно було переглянути норми щодо способу формування уряду, повноважень Президента у виконавчій владі.

Перегляду потребували п. 12 ст. 85 Конституції України, а також п. 10 ч. 1 ст. 106 і ч. 4 ст. 114. У цих нормах йшлося про те, що міністри оборони та закордонних справ призначаються Верховною Радою за поданням Президента України. Решта складу уряду призначали парламентом за пропозицією Прем'єр-міністра. Така схема формування Кабінету Міністрів призводила до протистояння як всередині уряду, так і між парламентом і цими міністрами. Необхідно було запровадити схему формування Кабінету Міністрів як єдиної команди.

Часті і жорсткі загострення конфлікту повноважень спричинили активну дискусію в середовищі наукової та політичної еліти, а згодом і широкого

суспільного загалу, про доцільність і зміст подальших змін до Основного Закону України, які б забезпечили більш цілісну, збалансовану і ефективну організацію влади.

На думку Р. Мартинюка, «подальше коригування конституційного тексту могло б здійснюватися в напрямі вибору простих і чітких конструкцій відповідних інститутів та наділення в необхідних випадках повноваженнями тільки одного органу державної влади чи посадової особи, уникаючи надмірного захоплення встановленням механізмів спільного здійснення повноважень» [97, с. 28–30]. Вчений вважав, що цінний досвід, при цьому, може надати конституційна практика здійснення жорсткого поділу влади у Сполучених Штатах Америки [97, с. 30].

Інші автори вказували на те, що характерною особливістю функціонування змішаної республіки є здійснення главою держави ролі арбітра. При цьому Президент покликаний забезпечувати узгоджену діяльність державних органів, що було вкрай важливим, на той час, для подальшого демократичного розвитку України [124, с. 52–64]. Глава держави повинен при змішаному правлінні займати максимально нейтральну виважену позицію стосовно рішення про відставку уряду, або ж розпуск парламенту. З цього приводу, спираючись на досвід П'ятої Республіки у Франції, досить влучно зазначив Ж.-П. Жаке: «...Розпуск, точніше загроза розпуску, є одним з елементів стабільного Уряду у П'ятій Республіці. Зрозуміло, його стабільність багато в чому залежить від виборчої системи, яка дозволяє створити урядову більшість. Однак, ця більшість розколота... або є відносною ... Страх перед розпуском може змусити парламентарів вести себе так, щоб уникнути небезпечних ситуацій, що загрожують урядовій стабільності; страх перед розпуском є початком «здорового глузду»» [43, с. 286].

І. Кресіна для зменшення вірогідності виникнення протистоянь в трикутнику президент-парламент-уряд, а також всередині виконавчої влади пропонувала переглянути норми щодо способу формування уряду, повноважень Президента у виконавчій владі [84, с. 9–12].

Загалом же, оцінюючи Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., можна погодитися з Висновком Венеціанської комісії, яка констатувала, що обрані рішення щодо реформування системи управління не досягали мети наближення України до Європейських стандартів демократії і вводили інші зміни до Конституції, які виявилися кроком назад.

Отже, попередній аналіз найбільш суттєвих конституційних змін 2004 року свідчить про те, що запровадження нового правового механізму взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владами, а також системи здійснення державної влади в цілому навряд чи могло істотно позначитися на її ефективності та результативності через половинчатість, недостатню узгодженість та непослідовність конституційно-правового регулювання. Тому, ступінь оптимізації державної влади знову, як і раніше, залежав від політичної волі вищих посадовців, політичної структуризації суспільства та співвідношення політичних сил у парламенті.

Прийняті нашвидкуруч в умовах помаранчевої революції конституційні поправки від 08.12.2004 р. разюче демонстрували брак правової якості і загрожували системною дестабілізацією механізму влади Конституційний текст виявився насиченим концептуальними вадами, неузгодженостями та суперечностями і правовими прогалинами: наявні в ньому неоднозначні формулювання щодо визначення конституційно-правового статусу органів влади стали причиною багатьох небезпечних політичних конфліктів. Інші серйозні конфлікти носили гіпотетичний характер і могли виникнути за відповідного збігу політичних обставин.

Відтак, поставало питання: чи усуває нова модель правління недоліки тієї системи, що існувала у 1996–2004 роках, і наскільки така модель може виявитися ефективною. Для відповіді на це запитання можна було зробити певні припущення з урахуванням досвіду інших країн.

Якщо говорити про країни СНД, однією з яких була наша держава, то реалізація поділу влади в них має власну специфіку. Це пов'язано з певними обставинами, серед яких, на наш погляд, основними є: складні умови

перехідного періоду, які вимагають значної концентрації влади в одних руках та певна недооцінка ролі колегіального начала; зародковий характер більшості демократичних інститутів разом з нестабільним типом політичної системи; вплив тоталітарного минулого та авторитарного досвіду здійснення державної влади; неоднозначність розуміння правової природи і змісту принципу поділу влади.

Виходячи з вищенаведеного можна виокремити такі моделі поділу державної влади в країнах СНД:

1) дисбаланс повноважень гілок влади у бік більше сильної президентської влади зумовлює фактично реалізацію президентської моделі поділу влади (Російська Федерація, Узбекистан, Туркменістан, Таджикистан, Вірменія);

2) «суперпрезидентська» модель (Білорусь, Казахстан); останнім часом до групи країн з виразним домінуванням президента додається Грузія;

3) парламентсько-президентська модель (Молдова після конституційної реформи 2001 р.);

4) президентсько-парламентська модель (Азербайджан, Киргистан (після прийняття Конституції 2006 р.) [9, с. 9–14].

Поспішне й недостатньо виважене внесення поправок до Основного Закону України у 2004 році в аспекті визначення нової конфігурації системи стримувань і противаг зумовило постановку питання про те, чи слід очікувати зміни передбаченої цими поправками форми правління в перспективі, а якщо так, то наскільки швидко можуть бути прийняті нові поправки? На наше переконання, такі зміни були неминучі, оскільки ряд запроваджених поправками інститутів виявилися недієвими чи принаймні неефективними.

Наслідки конституційної реформи 2004 року викликали до життя багато законодавчих пропозицій щодо зміни Конституції України, для яких спільним було прагнення посилити відповідальність влади на найвищому рівні та завершити процес децентралізації влади через зміцнення організаційної та фінансової стабільності місцевого самоврядування.

В даному контексті треба згадати дуже важливий законопроект № 3207-1 [218], який був передбачений Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, як другий етап конституційної реформи, пов'язаний із перебудовою системи місцевого самоврядування. Він пройшов експертизу у Конституційному Суді України [14], проте так і не був ухвалений парламентом.

Іншим документом, який заслуговує на пильну увагу, був законопроект від 18 січня 2008 р. № 1375, у якому йшлося про ліквідацію інституту депутатської недоторканості [219]. Він також отримав позитивний висновок Конституційного Суду України [15], і теж не прийнятий парламентом.

Крім того, в апараті Верховної Ради був зареєстрований законопроект № 2722 від 8 липня 2008 р., авторами якого були В. Янукович та О. Лавринович. У ньому передбачалося внесення змін до розділів, що стосуються прав і свобод людини, організації діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, реформи судоустрою [220].

Ще одним проектом, який по-новому висвітлював усі інститути конституційного ладу, пропонував власне, нову редакцію Конституції, був документ, підготовлений Президентом України, внесений на розгляд парламенту 31 березня 2009 р. № 4290). Глава держави тоді запропонував своє бачення шляхів реформування державного механізму, зокрема втілення в життя ідеї щодо запровадження в практику вітчизняного парламентаризму двопалатного парламенту [219].

До речі, це питання жваво обговорювалося вітчизняними вченими і з цього приводу висловлювалися наступні міркування.

По-перше, на думку фахівців, створення двопалатного парламенту надало б змогу не лише поліпшити якість законів, але й було б гарантією того, що ці закони так чи інакше не будуть ущемлювати інтереси регіонів, особливо в бюджетно-фінансовій сфері.

По-друге, вважалося, що оптимальним способом формування верхньої палати Сенату було б обрання його членів на загальних зборах (колегіях)

депутатів (чи їх делегатів) місцевих рад областей. Аргументацією цього було те, що схожий спосіб застосовується у Франції і він довів свою ефективність щодо врахування парламентом регіональних настроїв при ухваленні важливих рішень.

По-третє, для того щоб кожен регіон був належно представлений, пропонувалося враховувати при визначенні кількості senatorів від кожної області, кількість її населення. При цьому, науковці висловлювали сумнів щодо правильності положення вищевказаного президентського проекту, згідно з яким кожна область України повинна була мати однакову кількість представників у Сенаті. Адже, наприклад, Донецька область налічує більше 4,8 млн. мешканців, а Чернівецька – менше 1 млн. громадян.

По-четверте, були пропозиції щодо започаткування механізму відкликання senatorів колегіями депутатів, які їх делегували, що надало б можливість забезпечувати зв'язок senatorів із власними регіонами та підвищувати ефективність їхньої роботи.

По-п'яте, вітчизняними вченими висловлювалися думки про врахування зарубіжного досвіду формування верхніх палат. Наприклад, при формуванні верхньої палати Національного парламенту Ірландії, Сенату – із 60 її членів 11 призначаються Прем'єр-міністром, а 49 обираються (43 – професійними групами, 6 – університетами) [181, с. 12–18].

Ще однією проблемою на цьому етапі, яка також обговорювалася в наукових колах, була проблема ефективності виконавчої влади. В цьому контексті наголошувалося на необхідності розмежування повноважень у трикутнику «Парламент – Президент – Уряд» і зазначалося, що Президент, очевидно, має здійснювати функції глави держави і забезпечувати зовнішньополітичну діяльність, а Кабінет Міністрів – займатися внутрішньополітичною соціально-економічною діяльністю. Такі загальні конституційні засади пропонувалося конкретизувати в законах «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України». Також,

висловлювалися пропозиції щодо прийняття окремого Закону «Про Верховну Раду України, окрім парламентського Регламенту.

Стосовно виконавчої вертикалі, були пропозиції замість державних адміністрацій в областях утворити представництва уряду з належними контрольними повноваженнями (подібно до французького інституту префектів) [205, с. 19–25].

Серед існуючих на той час проблем називалося, також, розростання державної служби, як кадрової основи апарату виконавчої влади, при тому, що загальна кількість населення у країні зменшувалась. Так, станом на 2009 рік корпус чиновників в Україні становив 3,5 млн. осіб. У цьому контексті вказувалося на доцільність прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу», що могло б посприяти підвищенню ефективності діяльності останньої і зменшенню корупції у державному апараті [205, с. 23].

Стосовно судової гілки влади пропонувалося запровадити в тексті нової Конституції спеціальний розділ під назвою «Судова влада», до якого слід включити положення щодо організації роботи Вищої ради юстиції, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування, Академії суддів, Державної судової адміністрації. Вказані органи хоча і не здійснюють правосуддя, проте мають безпосереднє відношення до організації та функціонування судової гілки влади.

Як справедливо наголошував академік В. Я. Тацій, визначальними засадами будь-яких соціальних перетворень є їх системність, плановість та наукове обґрунтування [181, с. 12–18]. Особливо це стосується такої реформи суспільних відносин, як оновлення змісту конституційного ладу через внесення змін до Основного Закону держави.

Слід зазначити, що наукова громадськість України намагалася здійснювати відповідні кроки у цьому напрямі шляхом проведення масштабних наукових форумів, надання експертних висновків щодо проектів актів, які стосувалися оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в нашій державі.

Саме до розгляду таких законів можна віднести, зокрема, всеукраїнську науково-практичну конференцію «Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми», проведену Академією правових наук України спільно із Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого в м. Харкові 25 та 26 червня 2009 року [64, с. 95–97]. У цьому представницькому науковому форумі взяли участь понад 200 осіб – представників вищих та місцевих органів влади, провідних наукових шкіл нашої держави, судді Конституційного Суду.

В основі обговорення лежали всі без винятку «конституційні» пропозиції, що існували на той час, в тому числі проекти нової редакції Конституції України, запропоновані Президентом України, провідними політичними силами, правозахисними організаціями, деякими вченими та громадськими діячами.

За результатами зроблених доповідей та полеміки щодо висловлених думок, були вироблені рекомендації щодо оптимізації процесу оновлення тексту Конституції України.

На думку академіка В.Я. Тація, організатора та учасника конференції, на одному з перших місць у таких складних процесах повинно перебувати питання необхідності забезпечення спадковості в конституційно-правовому розвитку країни [181, с. 12–18].

При цьому, треба пам'ятати, що прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України була визнана міжнародними експертами в галузі публічного права як один із найдосконаліших документів, що існували на той час у Європі.

Проте, вітчизняні політики не змогли повною мірою скористатися потужним позитивним потенціалом такого Основного Закону. Наслідком цього була недостатньо науково обґрунтована конституційна реформа, прийнята 8 грудня 2004 р. На жаль з її прийняттям не було вирішене основне завдання – усунення дуалізму у сфері виконавчої влади.

Не випадково у виступах багатьох учасників вищезазначеної конференції наголошувалося на необхідності перегляду підходів до формування засад

конституційного ладу, присвячених організації державної влади. Зокрема, йшлося про те, що конституційна теорія і практика ґрунтується, насамперед, на принципі поділу влади на три гілки: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (ч. 1 ст. 6 Конституції). При цьому зазначалося, що це призвело до того, що реалізація державної влади часто розглядалася крізь призму її механічного поділу на три ключові функції. Проте, на другий план відходив такий вкрай важливий але не відображений на конституційному рівні аспект функціонування державного механізму, як єдність державної влади. Іншими словами, йшлося про те, що влада, незалежно від її поділу на окремі гілки, повинна бути єдиною у виробленні та здійсненні курсу державної політики і, перш за все, нести відповідальність за стан справ, дотримання прав людини у суспільстві і державі. Тому, на конференції були висловлені пропозиції про закріплення положення про єдність державної влади у тексті нової Конституції.

Наступною важливою проблемою, на яку звернули увагу учасники конференції, було питання безпосередньої демократії в аспекті конституційної правосуб'єктності Українського народу, яке не отримало належного доктринального оформлення. Суперечливі рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 [157] та від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 [156] не дали відповіді на питання: чи може Український народ вносити зміни до Основного Закону за власною ініціативою без рішення парламенту (попереднього чи наступного). Провідні вітчизняні вчені однозначно висловили позицію, що без чітких відповідей на таке питання буде важко говорити в подальшому про забезпечення принципу народовладдя та стабільності конституційного ладу України.

Загалом можна підсумувати, що ключовими проблемами у сфері організації державної влади, які вимагали якнайшвидшого розв'язання через конституційне реформування, на цьому етапі були наступні.

1. Посилення відповідальності влади на вищому рівні та завершення процесу її децентралізації шляхом розвитку місцевого самоврядування на засадах автономності, субсидіарності, матеріально-фінансової самостійності.

2. Необхідність забезпечення регіонального представництва на вищому владному рівні шляхом створення двопалатного парламенту.

3. Підвищення ефективності функціонування виконавчої влади в цілому і державного управління зокрема, шляхом конституційного розмежування повноважень у трикутнику «Парламент – Президент – Кабінет Міністрів» та скорочення апарату держслужбовців.

4. Комплексне реформування судової системи відповідно до міжнародних стандартів, яке б забезпечило доступ громадян до суду та право людини на справедливий суд.

5. Вирішення питання щодо можливості внесення до Конституції України змін, в тому числі і таких, що стосуються організації державної влади на всеукраїнському референдумі без рішення парламенту.

30 вересня 2010 р. Конституційним Судом України було визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. [158]. Цим Рішенням орган конституційної юстиції в Україні явно перевищив свої повноваження. Адже Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р., набувши чинності з 1 січня 2006 року, став «тілом Конституції». Внесення ж змін до Основного Закону держави було прерогативою Верховної Ради України (згідно з розділом XIII Конституції) і аж ніяк не Конституційного Суду.

Згідно з цим рішенням конституційний лад в українській державі повернувся до зразка Конституції України 1996 року у її первинній редакції, а стрижнем владного механізму знову став Президент, повернувши право формування Кабінету Міністрів України за майже символічної участі парламенту у цьому процесі, а також володіючи потужними засобами впливу на всі гілки влади.

Законодавча влада стримувалася правом Президента застосувати вето (п. 30 ст. 106 Конституції України) або рішенням Конституційного Суду про скасування неконституційних законів (ст. 152), можливістю складання урядом своїх повноважень (ст. 115 Конституції України), загрозою розпуску парламенту Президентом (п. 8 ст. 106 Конституції України).

До стримувань, які впливали на діяльність органів виконавчої влади, належали висловлення недовіри Уряду Верховною Радою (п. 11 ст. 85 Конституції України), здійснення парламентського контролю (п. 13 ст. 85), прийняття Президентом рішення про відставку уряду (пп. 9, 10 ст. 106 Конституції України), незгода Президента з пропозиціями уряду щодо складу Кабінету Міністрів (п. 10 ст. 106, ст. 114), скасування судами незаконних актів.

На дії суддів впливала участь законодавчої, виконавчої гілок і Президента в їх призначенні і звільненні (пп. 25, 26 ст. 85), можливість ініціювання дисциплінарного провадження щодо суддів і винесення Вищою радою юстиції рішень щодо порушення ними вимог несумісності (ст. 113 Конституції України). Важливе загальне значення мали такі противаги, як формування державних органів і призначення посадових осіб, що належали до однієї гілки влади, органами інших гілок влади.

Окремої уваги заслуговує питання про стосунки окремих гілок влади з Президентом України. Президент не входив до перелічених у ст. 6 Конституції України гілок влади. Водночас відповідно до ст. 102 Конституції України він виступав гарантом додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина (див. коментар до ст. 102 Конституції України). Отже, він здійснював значний вплив на взаємодію державних органів, що входили до системи поділу влади. Заради досягнення суспільної стабільності і злагоди, подолання конфронтації він міг виконувати певні узгоджувальні функції. Право виступати в такій якості впливало з наданих Президенту України повноважень у стримуванні дій кожної гілки влади.

На законодавчу владу Президент впливав шляхом використання права законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України), права накладання вето на

прийняті закони і повернення їх у Верховну Раду зі своїми зауваженнями (п. 30 ст. 106 Конституції). Разом з Кабінетом Міністрів Президент мав чималі повноваження у сфері виконавчої влади. Він призначав за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра (п. 9 ст. 106 Конституції), приймав рішення про відставку Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів (пп. 9, 10 ст. 106), керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також призначав голів місцевих державних адміністрацій (п. 10 ст. 106) і припиняв їхні повноваження. Діючи безпосередньо у сфері здійснення виконавчої влади, Президент за поданням Прем'єр-міністра утворював, реорганізовував та ліквідував міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п. 15 ст. 106). Згідно з рішенням Конституційного Суду України від 6 липня 1998 р. повноваження Президента по утворенню центральних органів виконавчої влади не пов'язувалося з наявністю закону стосовно організації і діяльності вищих органів виконавчої влади. Президент був вправі скасовувати акти Кабінету Міністрів (п. 16 ст. 106).

На судову владу Президент впливав завдяки здійсненню ним першого призначення суддів загальних судів, призначення однієї третини суддів Конституційного Суду України (п. 22 ст. 106), утворенню судів у визначеному законом порядку (п. 23 ст. 106).

Виходячи з вищесказаного, робимо висновок, що найбільш активним був вплив Президента на взаємовідносини законодавчої і виконавчої гілок влади. Також, він мав право на звернення до Конституційного Суду України (ст. 151).

Всі ці повноваження Президента були свідченням своєрідності української моделі поділу влади, пов'язаної з існуванням президентсько-парламентської республіки, яка відрізнялася від класичних моделей поділу влади в президентських і парламентських республіках за рубежом. Це призвело до нечуваної узурпації Президентом та його найближчим оточенням державної влади в Україні, що стало однією з головних причин революційних подій листопада 2013 року – лютого 2014 року.

Як зазначає В. Речицький: «2014 року український конституційний процес було спрямовано на правове врегулювання нової політичної реальності – наслідку революційних подій під загальною назвою Євромайдан» [153].

До юридичних засобів конституційної трансформації цього періоду слід віднести насамперед Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р.; Постанову Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII»; Постанову Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22 лютого 2014 р., Постанову Верховної Ради України «Про покладання на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України» від 23 лютого 2014 р.

Таким чином, на сьогоднішній день Конституція України діє в редакції, визначеній Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р., який відновив положення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV та врахував зміни, внесені законами України від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI та від 19 вересня 2013 року № 586-VII.

Оскільки 22 лютого 2014 р. колишній Президент Віктор Янукович покинув країну і фактично самоусунувся від виконання своїх повноважень, Верховна Рада 23 лютого 2014 р. своєю Постановою «Про покладання на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України» поклала виконання президентських обов'язків на Голову Верховної Ради України Олександра Турчинова на період до обрання і вступу на пост нового глави держави [140, с. 13]. А 25 лютого 2014 р. іншою Постановою український парламент уповноважив виконуючого обов'язки Президента України, Голову Верховної Ради України Олександра

Турчинова на підписання законів України, прийнятих з 21 лютого 2014 р., на період до здійснення відповідних повноважень Президента України. Ця постанова набрала чинності з моменту її прийняття [145, с. 13].

Отже, виконуючим обов'язки Президента України, Головою Верховної Ради України Олександром Турчиновим був підписаний Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII, який опублікований 1 березня 2014 р. в газеті «Голос України» і набув чинності 2 березня 2014 р. Того ж дня втратила чинність Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII» [144, с. 2].

Як уже зазначалось, Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII, Парламент України відновив дію окремих положень Основного Закону держави, прийнятого 28 червня 1996 р., із змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII.

Таким чином, в Україні знову змінилась форма державного правління – з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку.

Ми не будемо зупинятися на особливостях розподілу повноважень між вищими органами держави, передбачених Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, оскільки це вже було зроблено в роботі. Проте, слід врахувати, що Конституція була оновлена і Законом України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 2952-VI від 1 лютого 2011 р.

Цей Закон встановив нові строки повноважень народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад

та сільських, селищних, міських голів (замість чотирьох років – п'ять) та нові терміни проведення чергових виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських, районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів (остання неділя жовтня п'ятого року повноважень) і Президента України (остання неділя березня п'ятого року повноважень) [134].

Закон регламентував проведення парламентських виборів в Україні в останню неділю жовтня 2012 року. Відбулися вони 28 жовтня 2012 року. Чергові ж вибори Президента України повинні були проводитися, за Законом, в останню неділю березня 2015 року.

Однак, у зв'язку з революційними подіями листопада-лютого 2014 року та складною політичною ситуацією, яка склалася в Україні у лютому 2014 року, позачергові вибори Президента були призначені Верховною Радою на 25 травня 2014 року. Нагадаємо, що відбулися ці вибори в один тур і 25.05.2014 р. Україна отримала нового Президента – Петра Порошенка, за якого було подано 54, 7 відсотка голосів виборців. Новообраний Президент України вступив на цей пост 7 червня 2014 року.

Отже, Закон України від 21.02.2014 р. № 742-VII відновив положення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, які стосувалися перерозподілу повноважень між парламентом, Президентом та урядом, що спричинило зміну форми державного правління в нашій країні – з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку.

Беззаперечною на наш погляд є теза про те, що для того, щоб будь-які впроваджені зміни були ефективними, потрібно змінювати не лише юридичні норми і механізми, а й практику політичної взаємодії, зокрема між державою та інститутами громадянського суспільства. Адже, як зазначав Дж. Сарторі, «найкращим є той політичний устрій, який найкраще працює». Історичний досвід свідчить: найкраще працює той політичний устрій, який

характеризується зрілими партіями, відповідальними інститутами влади та розвинутим громадянським суспільством.

Взаємозв'язок громадянського суспільства і держави можна виразити так: що розвиненіше громадянське суспільство, то менш помітною є роль держави. Тому нерозвиненість громадянського суспільства зумовлює надмірне посилення держави, яка поглинає суспільство [189, с. 8].

З цієї перспективи і президентська, і парламентська, і «змішані» форми правління демонструють ефективність урядування там, де прийнятними є демократичні процедури, де урядування на рівні вироблення політики і прийняття рішень урівноважується активною участю громадян.

Висновки до розділу IV

1. Пошуки шляхів реформування державно-правових інститутів країни, реалізації положень Конституції України розпочалися відразу ж після прийняття Основного Закону і тривають донині. Потреба конституційних змін обумовлювалася і тим, що Конституція України приймалася в складних суперечливих умовах та була результатом політичного компромісу між різними політичними силами, а тому окремі її положення, у тому числі і щодо розподілу повноважень між гілками влади, були недостатньо узгодженими та чіткими.

2. У Конституції України 1996 р., в її первинній редакції, був відображений дуалізм виконавчої влади, зумовлений особливістю функціональної природи інституту Президента в Україні. Фактично виконавча влада займала підпорядковане по відношенню до Президента і Парламенту становище. Урядом реально керував не Прем'єр-міністр, а Президент, який, будучи за Конституцією Главою держави, фактично перетворився і на главу виконавчої влади. Позапарламентський спосіб формування Уряду призводив до ситуації, за якої останній не мав підтримки парламентської більшості. Зазначені недоліки механізму поділу влади в Україні, спричинені ними суперечності і колізії, що виникали в рамках системи стримувань і противаг, зумовлювали нагальну необхідність пошуку нової моделі для подальшого реформування всієї

системи поділу влади у напрямку збалансування повноважень вищих державних органів та формування Уряду в парламентський спосіб.

3. Тенденції державно-правового розвитку в Україні 2004 року набули особливого драматизму. Складалося враження, що громадсько-політична активність сягнула критичної межі свого розвитку, а правовідносини потребують новітнього теоретичного обґрунтування. До грудневих подій, що одержали назву «Помаранчева революція», було важко собі уявити не лише системно-організаційний характер та моральний соціально-політичний потенціал народу, як носія суверенітету України, але й багатоманітність організаційно-правових форм здійснення заходів з реалізації народом свого природного права на свободу та справедливість. Результатом революції було прийняття 8 грудня 2004 року Закону України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України».

4. Запропонована прийнятим на тлі революційних подій 8 грудня 2004 року Законом України «Про внесення змін до Конституції України» парламентсько-президентська модель організації влади в Україні допускала можливість виникнення протистояння між Президентом і Прем'єр-міністром в разі розділеної більшості (тобто належності глави держави і більшості в парламенті до різних політичних сил). При цьому, треба врахувати, що зміни до Конституції запропонували такі специфічні для нашої моделі влади ознаки, яких не знали інші «змішані» республіки. На жаль, це лише посилювало загрозу виникнення конфліктів, головним чином між Президентом та Прем'єр-міністром України, що мали місце в подальшому на практиці.

5. Визнання Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., було явним перевищенням органом конституційної юстиції своїх повноважень, оскільки Закон України від 08.12.2004 р., набувши чинності з 1 січня 2006 року, став «тілом Конституції». Внесення ж змін до Основного Закону держави було і залишається

прерогативою Верховної Ради України (згідно з розділом XIII Конституції) і аж ніяк не Конституційного Суду.

6. Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. в Україні було відновлено дію Конституції України 1996 року у її первинній редакції, що передбачала президентсько-парламентську форму правління. Таким чином, стрижнем владного механізму знову став Президент, отримавши право формування Кабінету Міністрів України за майже символічної участі парламенту у цьому процесі, а також володіючи потужними засобами впливу на всі гілки влади. Такий розподіл повноважень в подальшому призвів до нечуваної узурпації Президентом та його найближчим оточенням державної влади в Україні, що стало однією з головних причин революційних подій листопада-лютого 2014 року, що отримали назву «Євромайдан» або «Революція гідності».

7. Результатом революційних подій 2014 року стало прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII, яким Парламент України відновив дію окремих положень Основного Закону держави, прийнятого 28 червня 1996 р., із змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII. Таким чином, форма державного правління в нашій країні знову зазнала змін – було відновлено парламентсько-президентську республіку. Проте, головним на сучасному етапі в Україні є належна реалізація конституційних приписів щодо поділу влади, що є можливим лише за умови утвердження в нашій країні демократичних принципів та побудови справжнього громадянського суспільства

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі розв'язано актуальні наукові завдання, які полягали у повному та комплексному дослідженні ідеї поділу влади в українській політико-правовій думці XIX – початку XXI ст. та ґрунтовному аналізі окремих етапів розвитку політико-правової думки щодо поділу влади в Україні.

На основі реалізації мети і завдань дослідження сформульовано низку висновків, основними з яких є такі:

1. Продемонстровано довготривалий та складний процес становлення та розвитку ідеї поділу влади на українських землях. В період Київської Русі та Галицько-Волинської держави, а також у часи входження українських земель до Великого князівства Литовського і Речі Посполитої, в період Козацької доби, важливою сторінкою якої є Конституція Пилипа Орлика 1710 року, були закладені передумови подальшого розвитку ідеї поділу влади та політико-правових інститутів в Україні. На сучасному етапі існує чимало різнопланових наукових розвідок з проблем поділу влади. Проте вони лише фрагментарно висвітлюють розвиток доктрини поділу влади в Україні. Комплексних наукових досліджень, які ґрунтовно та цілісно відображали б еволюцію концепції поділу влади у вітчизняній політико-правовій думці, і зокрема в період з XIX – до початку XXI ст., коли дана концепція поступово переросла в конституційний принцип, практично відсутні.

2. Акцентовано на важливості в розвитку української громадсько-політичної думки XIX ст. творчості членів Кирило-Мефодіївського товариства, в основних документах якого, поряд з іншим, йдеться про необхідність розподілу функцій в державному апараті, однак не з точки зору класичного принципу поділу влади, а як засіб обмеження влади монарха, зміни існуючого політичного ладу.

Розвинуто позицію про вагомість внеску в розвиток української політико-правової думки XIX ст. видатного українського історика та громадського діяча

Михайла Драгоманова, творчість якого стосується і проблеми поділу влади. Зокрема у конституційному проекті мислителя «Вольний союз – Вільна спілка» 1884 року, основним завданням якого було забезпечення особистих прав і свобод, зважаючи на тодішній політичний режим Російської імперії, розподіл влад розглядався як один із механізмів, що повинен сприяти цьому.

3. Аргументовано, що кінець XIX ст. ознаменувався виникненням політичних партій із більш чітко вираженими прагненнями до політичної боротьби за відновлення української державності. Саме в програмних документах партій українська національна політико-правова традиція набуває змісту «партійних конституцій», у більшості з яких був закладений принцип поділу влади. Тож ідея поділу влади, знайшовши своє відображення в теорії і практиці зарубіжного конституціоналізму ще у XVIII ст., була сприйнята та проголошена представниками прогресивної політико-правової думки на українських землях у складі Російської, Австрійської (Австро-Угорської) імперій лише наприкінці XIX ст. Дещо пізніше звернення до цієї ідеї було зумовлене об'єктивними причинами, оскільки на час її формування та подальшого поширення український народ був уже позбавлений власної державності.

4. Відзначено перші спроби реалізації теоретичного досвіду у взаємовідносинах владних структур, які припадають на часи української революції 1917–1921 рр., коли будівництво національної держави перейшло в реальну площину. Доведено, що діючі тогочасні джерела права мають аксіологічне значення для сучасного сприйняття концепції поділу влади, оскільки містять як позитивний так і негативний досвід формування публічної влади, що може становити основу для уникнення помилок у нинішній законотворчості. На нашу думку, серед головних же причин провалу самостійної української державності є те, що в Україні не вдалося розв'язати проблеми належної організації державної влади. Тобто, не було створено належного стабільного апарату держави, який був би легітимізований народом.

5. Проаналізовано період державного відродження України, наслідком якого стала реалізація українською нацією свого природного права на самовизначення та створення двох українських держав – УНР і ЗУНР. Ідеї побудови державної влади поступово відображено в Універсалах Української Центральної Ради, конституційному проекті доби Директорії, проекті конституції професора О. Ейхельмана, проекті уряду Західноукраїнської Народної Республіки «Основи державного устрою Галицької Республіки»; поділ влади закріплено як один з основних принципів у Конституції Української Народної Республіки, проекті Конституції Західноукраїнської народної республіки С. Дністрянського. Цей період було перервано окупацією етнічних українських територій в 1918–1920 рр. військами сусідніх держав – Радянською Росією, Польщею, Румунією, Чехословаччиною. «Радянські конституції» 1919, 1929, 1937 та 1978 рр., заперечували принцип поділу влади, проголошуючи прямо протилежне гасло «Вся влада Радам».

6. Розкрито етапи процесу створення Конституції незалежної України, що тривав понад 5 років в тому числі з причин пошуку оптимальної моделі функціонування державної влади. Обґрунтовано взаємозалежність між трансформацією ідеї поділу влади в Україні та здобуттям нею незалежності і процесом створення нової Конституції. Звернуто увагу на те, що основою для механізму поділу влади, сформованого в Конституції є Декларація про державний суверенітет України, у якій визначено, що державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

7. Наголошено на важливості для держави факту прийняття 28 червня 1996 року Конституції, яка остаточно утвердилася у світі як суверенна, повноцінна держава, було визначено основні засади її економічної і політичної основи, сукупність суспільних цінностей. Водночас змодельований за змістом Конституції 1996 року поділ влади був «недосконалим»: у системі стримувань і противаг на фоні сильних позицій Верховної Ради України, а особливо Президента України, слабкими були позиції Кабінету Міністрів України, який перебував у стані подвійного підпорядкування – Президентіві України та

Прем'єр-міністру України. За оцінками багатьох вітчизняних і зарубіжних експертів, Основний Закон України належав до найдемократичніших у світі, проте основною проблемою на цьому етапі було створення належних політико-правових механізмів його реалізації, зокрема це стосувалося організації влади в Україні.

8. Сформульовано позицію щодо змін до Конституції від 8 грудня 2004 р., якими передбачено специфічні для запровадженої парламентсько-президентської форми правління особливості моделі влади, що лише посилювали загрозу виникнення конфліктів, головню між Президентом та Прем'єр-міністром України. Зокрема внаслідок реалізації права Президента призупиняти акти Кабінету Міністрів з мотивів їх неконституційності, а також права законодавчої ініціативи обох цих суб'єктів. Крім того, для зменшення вірогідності виникнення протистоянь у трикутнику «президент–парламент–уряд» та всередині виконавчої влади необхідно було переглянути конституційні норми, де йшлося про те, що міністри оборони та закордонних справ призначаються Верховною Радою за поданням Президента України, решта ж урядовців призначається парламентом за пропозицією Прем'єр-міністра, оскільки така схема формування Кабінету Міністрів призводила до протистояння і всередині уряду, і між парламентом та цими міністрами. Потрібно було запровадити схему формування Кабінету Міністрів як єдиної команди.

9. Вказано на безпідставність позиції Конституційного Суду України у зв'язку з визнанням неконституційним Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, що набув чинності з 1 січня 2006 року і став «тілом Конституції», оскільки внесення змін до Основного Закону держави – прерогатива Верховної Ради України (згідно з розділом XIII Конституції). В подальшому це призвело до узурпації Президентом та його найближчим оточенням державної влади в Україні, що стало однією з головних причин суспільно-політичної кризи листопада 2013-го – лютого 2014 року.

10. Підсумовано, що результатом революційних подій стало прийняття Закону України від 21 лютого 2014 року, який відновив положення Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, що спричинило зміну форми державного правління в нашій країні – з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку. Проте, вбачається, для забезпечення ефективного поділу влади в Україні потрібно змінювати не лише юридичні норми і механізми, а й практику політичної взаємодії, зокрема між державою та інститутами громадянського суспільства. Тож вирішення проблеми оптимізації поділу влади – це не тільки зміна правил гри на законодавчому полі, а й зміна політико-правової культури, правосвідомості, формування конституційної традиції. Найефективнішим є той політичний устрій і та форма правління, які характеризуються зрілими партіями, відповідальними інститутами влади та розвинутим громадянським суспільством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2–3 (33–34). С. 238–253.
2. Авер'янов В. Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади. *Правова держава*. 1997. № 8. С. 29–36.
3. Аристотель. Политика: сочинения: в 4 т. Москва: Мысль, 1983. Т. 4. 830 с.
4. Артемчук Д. О. Організація поділу влади: базові моделі. *Право і суспільство*. 2016. № 1 (2). С. 3–10.
5. Багряк А. Конституційно-правові принципи застосування права вето Президентом України щодо законів, прийнятих Верховною Радою України. *Вісник Львівського університету. Сер. юридична*. 2015. № 61. С. 238–246.
6. Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера: учеб. пособие. Москва: Белые альвы, 1995. 176 с.
7. Битяк Ю. Адміністративна реформа і проблеми вдосконалення законодавчої діяльності в Україні. *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції*: зб. наук. пр. Київ, 2003. 322 с.
8. Бичек В. Державотворення в Україні: ретроспективний погляд на організацію державної влади. *Актуальні проблеми державного управління*: наук. зб. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. Вип. 7. 288 с.
9. Бульба О. Досвід реалізації принципу поділу влади у державах учасниках СНД та його значення для України. *Юридична Україна*. 2008. № 4. С. 9–14.
10. Бурчак Ф. Президент України. Київ: Ін Юре, 1997. 24 с.
11. Венеціанська комісія. Висновок стосовно Конституції України (Венеція, 7–8 березня 1997 р.). *Конституція незалежної України*: у 3 кн. Кн. 2. Документи / за заг. ред. С. П. Головатого. Київ, 1997. 270 с.

12. Веніславський Ф. Проблеми української моделі організації державної влади. *Конституційна реформа: експертний аналіз*. Харків: Фоліо, 2004. С. 73–84.
13. Винниченко В. Відродження нації: (історія укр. революції (марець 1917 р. – грудень 1919 р.)). Київ; Відень: Дзвін, 1922. Т. 3. 1920. 535 с.
14. Висновок Конституційного Суду України від 07.09.2005 № 1-в/2005 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України). *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-04>.
15. Висновок Конституційного Суду України від 10.09.2008 № 2-в/2008 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
16. Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України. Прийнятий Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 грудня 2003 р.). *Конституційна реформа: експертний аналіз*. Харків: Фоліо, 2004. 184 с.
17. Виступ Президента України Л. Кучми на спеціальному засіданні Верховної Ради України 20 березня 1996 року. *Голос України*. 1996. 22 берез. № 54 (1304). С. 1, 3.
18. Власенко С. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. як основний закон Європейського зразка. *Право України*. 2017. № 11. С. 78–86.
19. Возняк М. Кирило-Мефодіївське братство. Львів: Накл. Фонду «Учітеся брати мої», 1921. 238 с.

20. Ворошилов Н. Критический обзор учения разделения властей. Ярославль, 1871. 428 с.
21. Гергелійник В. Конституційний суд в системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти. *Право України*. 1999. № 5. С. 81–85.
22. Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. / пер. с лат. и англ.; сост., ред. изд., авт. примеч. В. В. Соколов. Москва: Мысль, 1991. Т. 2. 735 с.;
23. Головатий С. Конституція відстала від реалій. Тому був потрібен Конституційний Договір. *Голос України*. 1995. 28 черв. № 117 (1117). С. 2.
24. Голос України. 1996. 20 берез. № 52 (1302). С. 1.
25. Гончаренко В. Законодавчі органи в Україні за часів Української революції 1917–1921 рр. *Право України*. 2017. № 3. С. 20–30.
26. Грушевский М. Освобождение России и украинский вопрос: статьи и заметки. Санкт-Петербург, 1907. 231 с.
27. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження. Львів: ЛьвДУВС, «Край», 2008. 468 с.
28. Дашковська О. Р. Теоретичні аспекти розподілу влад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1997. 177 с.
29. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1990. № 31. Ст. 429.
30. Демиденко Г. Г. История учений о праве и государстве: курс лекций. Харьков: Факт, 2001. 384 с.
31. Державно-правова реформа в Україні: матеріали науково-практичної конференції (листопад, 1997 р.) / ред. В. Ф. Опришко та ін. Київ: Ін-т законодавства ВР України, 1997. 420 с.
32. Дністрянський С. Загальна наука права і політики. Прага, 1923. Т. 1. 396 с.
33. Добродумов П. Про реформу політичної системи України. *Право України*. 2003. № 5. С. 19–23.
34. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. Ужгород, 1932. Т. 1: Доба Центральної Ради. 437 с.

35. Драгоманівський збірник. Вільна спілка та сучасний український конституціоналізм / за ред. Т. Г. Андрусяка. Львів: Світ, 1996. 256 с.
36. Драгоманов М. Вольный Союз – Вільна Спілка. Опыт украинской политико-социальной программы. Женева, 1884. 111 с.
37. Драгоманов М. Собрание политических починений. Печатається по инициативе и на средства украинцев-демократов. Париж: «Освобождение», 1906. Т. 1. 396 с.
38. Древаль Ю. Д. Конституційний договір: урок компромісу. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2000. № 10. С. 140–143.
39. Дюверже М. Политические партии. Москва: Акад. проект, 2000. 558 с.
40. Єрмолаєв В. Гетьманат і Директорія: спроби відновлення вищих представницьких органів. *Право України*. 2017. № 3. С. 62–79.
41. Єрмолаєв В. Організація і регламент діяльності Української Центральної Ради. *Право України*. 2017. № 11. С. 58–69.
42. Єфремова Н. Конституційне законодавство в період Директорії. *Вісник Львівського національного університету. Сер. юридична*. 2001. Вип. 36. С. 95–99.
43. Жаке Ж. -П. Конституционное право и политические институты / пер. с франц. В. В. Маклакова. Москва: Юристъ, 2002. 425 с.
44. Жаровська І. М. Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2013. 536 с.
45. Журавський В. Парламент України: шляхи розвитку і вдосконалення функцій. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 63 с.
46. Журавський В. Політична система України: особливості, фактори, чинники права. *Віче*. 2000. № 2. С. 49–65.
47. Журавський В. С. Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ, 2002. 344 с.

48. Забокрицький І. І. Поділ влади як елемент сучасного конституціоналізму: український та зарубіжний досвід у контексті моделей організації влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 122–130.
49. Заєць А. Принцип розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 2. С. 40–50.
50. Заєць А. Правова держава у контексті новітнього українського досвіду: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 1990. 248 с.
51. Заєць А. Формування ідеї правової державності в процесі створення Конституції України (1990–1994 рр.). *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 4. С. 54–70.
52. Заєць Ж. Ю. Вплив принципу поділу державної влади на формування демократичної моделі влади: зарубіжний досвід і Україна. *Наше право*. 2015. № 3. С. 38–43.
53. Заяць І., Левкович В. Політична реформа: функціональні завдання та перспектива її розвитку. *Життя і право*. 2005. № 1 (13). С. 4–9.
54. Здіорук С. І., Бичек В. В. Проблеми фінансування політичних партій в системі владних відносин: монографія. Київ: НІСД, 2001. 144 с.
55. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи ЄС: порівняльний аналіз. Київ: Основи, 1996. 420 с.
56. Кампо В. Український конституціоналізм на порозі ХХІ ст.: проблеми та перспективи. *Розвиток демократії в Україні: матер. Міжнар. наук. конф. (Київ, 29 верес. – 1 жовт. 2000 р.)*. Київ: Центр освітніх ініціатив, 2001. 793 с.
57. Кирило-Мефодіївське товариство: у 3 т. Київ, 1990. Т. 2. 694 с.
58. Козярик В. Реформування інститутів політичної системи. *Концептуальні проблеми реформування політичної системи в Україні*. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 264 с.
59. Колекція окремих документальних матеріалів українських націоналістичних емігрантських установ, організацій та осіб. *Державний*

історичний архів вищих органів влади і управління України (ДІАВОВУ). Ф. 4465. Оп. 1. Спр. 474. Арк. 1–79.

60. Конституции государств Европейского Союза / редкол. Л. А. Окуньков и др. Москва: Инфра-М; Норма, 1994. 816 с.

61. Конституция Республики Казахстан. *Конституции стран СНГ и Балтии*. Москва: Юристъ, 1999. 640 с.

62. Конституция Румынии. URL: <http://www.auditorium.ru/book/116/Rumania>.

63. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». *Право України*. 1995. № 7. С. 3–14.

64. Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми: Всеукраїнська науково-практична конференція (25–26 червня 2009 р., м. Харків). *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 4. С. 95–97.

65. Конституційні акти України, 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософ. і соц. думка, 1992. 272 с.

66. Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. Харків: Право, 2003. 328 с.

67. Конституція – дійсно демократичний документ (із прес-конференції Голови Верховної Ради України О. Мороза 1 липня 1996 року). *Голос України*. 1996. 3 лип. № 120 (1370). С. 2.

68. Конституция и закон: стабильность и динамизм / под ред. В. П. Казимирчука. Москва: Юрид. кн., 1998. 208 с.

69. Конституція незалежної України: у 3 кн. / заг. ред. С. Головатого; упоряд. С. Головатий, Л. Юзьков. Київ: Українська Правнича Фундація, 1995. Кн. 1: Документи, коментарі, статті. 379 с.

70. Конституция Республики Армения. *Конституции стран СНГ и Балтии*. Москва: Юристъ, 1999. 640 с.

71. Конституція Республіки Білорусь. *Конституції нових держав Європи та Азії: збірник* / упоряд. С. Головатий. Київ: УПФ; Право, 1996. 544 с.
72. Конституція Республіки Болгарія. *Конституції нових держав Європи та Азії: збірник* / упоряд. С. Головатий. Київ: УПФ, 1996 544 с.
73. Конституція Російської Федерації. *Конституції нових держав Європи та Азії: збірник* / упоряд. С. Головатий. Київ: УПФ; Право, 1996. 544 с.
74. Конституція України: Закон від 28.06.96 (чинний). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
75. Концепція нової Конституції України: затвердж. Постановою ВР Української РСР від 19.06.91. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 35. Ст. 466.
76. Концепція розвитку законодавства України на 1997–2005 роки / ред. кол. В. Ф. Опришко та ін. Київ: Ін-т законодавства ВР України, 1997. 124 с.
77. Корнев А. Створення нової Конституції України (етапи становлення). *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 5. С. 77–93.
78. Кравців О. Р. Поділ влади в Україні: від ідеї до конституційного принципу. *Матеріали звітної наукової конференції факультету з підготовки слідчих*. Львів: ЛьвДУВС, 2009. С. 116–118.
79. Кравців О. Р. Формування інституту розподілу влади в Україні у ході конституційного процесу (1990–1996 рр.). *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2004. № 3(28). С. 37–44.
80. Кравців О. Р. Концепція поділу влади та її обмеження в працях Станіслава Оріховського (1513–1566 рр.). *Наше право*. 2005. № 4. С. 36–42.
81. Кравців О. Р. Конституційна реформа і поділ влади: конфлікт чи взаємодія? *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11(61). С. 117–126.
82. Кравців О. Р. Політико-правові ідеї поділу влади в Україні (XII–XIX ст.). *Вісник ЛДУВС*. 2009. № 3. С. 42–52.
83. Кравців О. Р. Конституционная модель разделения власти по Конституции Украины 1996 года. *Leges si viata*. 2014. № 4/3 (268). С. 14–19.

84. Кресіна І. Політична реформа в Україні: здобутки і недоліки. *Право України*. 2007. № 4. С. 9–12.
85. Кривенко Л. Законодавча влада в системі державної влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 1 (24). С. 58–71.
86. Кузьменко В. Л., Романчук О. К. На порозі Надцивілізації: системний аналіз актуальних проблем сучасності, соціальне прогнозування та футурологія. Львів: Універсал, 2001. 152 с.
87. Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України. Київ: Ін Юре, 2008. 624 с.
88. Кучма Л. Д. Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть: Заключне слово на науково-практичній конференції 16 червня 2001 року. *Урядовий кур'єр*. 2001. 19 черв. № 107. С. 4.
89. Ладан О. Форма державного правління України в контексті конституційного процесу 1990–2004 рр. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 5. С. 102–105.
90. Ладиченко В. В. Поділ влади: теорія і практика. Київ: Україна, 1998. 32 с.
91. Лисенков С. Л. Основи конституційного процесуального права: навч. посіб. Київ: Юрисконсульт, 2007. 270 с.
92. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Юрисконсульт: КНТ, 2006. 355 с.
93. Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття. Історичні есе. Київ: Основи, 1994. Т. 2: Західна історіографія України. 571 с.
94. Локк Дж. Избранные философские произведения: в 2 т. / под общ. ред. А. А. Макаровского. Москва, 1960. Т. 2. 532 с.
95. Майданник О. Деякі проблеми законодавчого забезпечення контрольної діяльності парламенту. *Право України*. 2001. № 12. С. 128–131.
96. Майданник О. Поняття і сутність парламентського контролю. *Право України*. 2004. № 10. С. 12–16.

97. Мартинюк Р. Оцінка ефективності конструкції механізму влади за змістом конституційної реформи від 8 грудня 2004 р. *Юридична Україна*. 2008. № 4. С. 28–30.
98. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Острог, 2005. 212 с.
99. Мельник М. Новими шляхами (з приводу 25-літнього ювілею наукової діяльності професора доктора Станіслава Дністрянського). *Ювілейний збірник в честь професора доктора Станіслава Дністрянського, піднесений ювілярові з приводу його 25-літнього ювілею наукової діяльності професорами факультету права і суспільних наук Українського Вільного університету в Празі*. Прага, 1923. 329 с.
100. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 260 с.
101. Мироненко О. М. Історія Конституції України. Київ: Ін Юре, 1997. 135 с.
102. Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; АПН України. Київ, 1995. 528 с.
103. Михеєнко Р. Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України. *Право України*. 2000. № 8. С. 24–28.
104. Мишуга Л. Державна адміністрація в Україні. Кам'янець, 1919. 36 с.
105. Мірошніченко М. Ідея конституційної держави в стратегії державотворення за доби УНР. *Право України*. 2017. № 11. С. 48–57.
106. Міхновський М. Самостійна Україна / передм. Ю. Колларда. Авгсбург: Укр. патріот, 1948. 30 с.
107. Монтескьє Ш. Л. Избранные произведения. Москва: Гос. изд-во полит. л-ры, 1955. 799 с.

108. Москаленко О. Концепція інституційного балансу в контексті проблематики поділу влади в Європейському Союзі: теоретичні аспекти. *Право України*. 2015. № 6. С. 138–147.
109. Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник: у 2 ч. / упоряд.: І. О. Кресіна (керівник), О. В. Кресін, В. П. Ляхоцький, В. Ф. Панібудьласка. Київ: Вища шк., 1997. Ч. 1. 583 с.
110. Нижник Н. Р., Кармаліта М. В. Доктрина поділу влади та її втілення у нормах українського права. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 52–56.
111. Носов В. Прелюдія зіграна. Драма ще попереду. *Голос України*. 1995. 28 черв. № 117 (1117). С. 2.
112. Обговорення проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України». *Право України*. 2003. № 6. С. 3–9.
113. Окуньков Л., Рощин В. Вето Президента. Москва: Городец. формула права, 1999. 352 с.
114. Окуньков Л. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. Москва: Инфра-М – Норма, 1996. 240 с.
115. Оніщук М. Конституційна реформа: пролог чи післямова? *Голос України*. 2004. 2 лип. № 120. С. 13.
116. Опришко В. Конституція України – основа розвитку законодавства. *Право України*. 1997. № 8. С. 14–17.
117. Опришко В. Ф. Державно-правова реформа: основи загальної концепції. *Державно-правова реформа в Україні: матер. Наук.-практ. конф. (Київ, листопад 1997 р.)* / ред. В. Ф. Опришко та ін. Київ: Ін-т законодавства ВР України, 1997. 420 с.
118. Опришко В. Актуальні проблеми парламентської реформи. *Право України*. 2007. № 8. С. 21–25.
119. Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине: учеб. пособие. Одесса, 2003. 123 с.

120. Осадчук К. О. Державна влада та її поділ: до перспектив виділення нетипових гілок влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2014. Вип. 29 (1). С. 96–100.
121. Основи конституційного права України: підручник / за ред. В. В. Копейчикова. 2-ге вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 288 с.
122. Охримович Ю. Розвиток української національно-політичної думки: від початку ХІХ століття до Михайла Драгоманова / вступ. ст. М. Голубця. Нью-Йорк: Вид-во Чарторийських, 1965. 120 с.
123. Павленко Р. Законодавче регулювання впливу політичних партій на формування і діяльність Уряду. *Парламент*. 2001. № 2. С. 14–17.
124. Петришин О., Протасова В. Конституційна реформа державного управління: до пошуку оптимальної моделі в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 3. С. 52–64.
125. Плющ І. С. Про проект нової Конституції України. Доповідь співголови Конституційної комісії, Голови Верховної Ради України І. С. Плюща на восьмій сесії Верховної Ради України 14 липня 1995 року. *Голос України*. 1995. 18 лип. С. 2.
126. Погорілко В., Федоренко В. Конституційно-правова відповідальність. *Правова держава: щоріч. наук. пр.* Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. Вип. 13. С. 114–130.
127. Подковенко Т. Конституційне законодавство Української держави гетьманату П. Скоропадського. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 6. С. 8–12.
128. Полибий. Всеобщая история в сорока книгах / отв. ред. А. Я. Тыжов. Санкт-Петербург: Наука, 1994. Т. 2. 422 с.
129. Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства: матер. наук.-практ. конф. (Харків, 18 квіт. 2003 р.). Харків, 2003. 152 с.
130. Правовые системы стран мира: энциклопедический справочник / Ф. М. Решетников и др.; отв. ред. А. Я. Сухарев. Москва: Инфра-М – Норма, 2001. 840 с.

131. Про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 14.12.96 (втратив чинність). *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 1999. № 8. 416 с.

132. Про визнання дій Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України та складанню протоколу про результати повторного голосування з виборів Президента України від 24 листопада 2004 р. неправомірними: Рішення Верховного Суду України від 03.12.04. № 6-338-1 (чинний). *Урядовий кур'єр*. 2004. 8 груд. № 234. С. 4.

133. Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 26 червня 1996 року № 467: Указ Президента України від 01.07.96 (чинний). *Голос України*. 1996. 3 лип. № 120 (1370). С. 3.

134. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 01.02.2011 № 2952-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 10. Ст. 68. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/lows/show/295217>.

135. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.04 № 2222-IV (чинний). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст. 44.

136. Про внесення змін до Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року»: Закон України від 14.12.04. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 4. С. 102.

137. Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні: проект конституційного Закону України. *Урядовий кур'єр*. 1994. 6 груд. № 188. С. 4–5.

138. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07.12.90 (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 2. Ст. 5.

139. Про організацію роботи з підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України та виборчих законів: Указ Президента України від 03.10.02 (чинний). *Офіційний вісник України*. 2002. № 41. Ст. 1903.

140. Про покладання на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 23.02.2014 № 764-VII (чинна). *Голос України*. 2014. № 34. С. 13.

141. Про політичну кризу в державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України: Постанова Верховної Ради України від 27.11.04 № 2214-IV (чинна). *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 544.

142. Про склад комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної комісії): Постанова Верховної Ради України від 10.11.94 (чинна). *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 419.

143. Про стабілізацію політичної та соціально-економічної ситуації в Україні та запобігання антиконституційним діям і сепаратистським проявам, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України: Постанова Верховної Ради України від 01.12.04 № 2215-IV (чинна). *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 545.

144. Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, № 2952-VI від 1 лютого 2011 року, № 586-VII від 19 вересня 2013 року: Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 № 750-VII. *Голос України*. 2014. № 4. С. 2.

145. Про уповноваження виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України Турчинова О. В. на підписання законів України: Постанова Верховної Ради України від 25.02.2014 № 788-VII (чинна). *Голос України*. 2014. № 37. С. 13.

146. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія / відп. ред. В. Ф. Погорілко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 652 с.

147. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» С. Гавриша, Р. Богатирьової, К. Ващук, М. Гапочки, О. Задорожного відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. *Голос України*. 2003. № 239 (3239). С. 17.
148. Процюк І. В. Поділ державної влади: сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2015. Вип. 15 (1). С. 8–12.
149. Процюк І. В. Окремі аспекти діяльності судової гілки влади в механізмі поділу влади. *Право і безпека*. 2015. № 2. С. 32–38.
150. Процюк І. В. Поділ державної влади в розрізі його головних аспектів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2015. Вип. 34 (1). С. 36–40.
151. Процюк І. В. Формування концепції поділу державної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 7–16.
152. Речицкий В. В. Конституция как форма освоения власти. *Права людини в Україні*. 1994. № 5. С. 75–89.
153. Речицкий В. Український конституційний процес у 2014 році. *Критика*. 2015. Березень. URL: <http://krytyka.com/ua/articles/ukrayinskyu-konstytutsiynuu-protses-u-2014-rotsi>.
154. Речицкий В. Конституційна реформа як симптом політичної компрометації. *Конституційна реформа: експертний аналіз*. Харків: Фоліо, 2004. С. 47–62.
155. Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканості Президента України). *Голос України*. 2003. № 239. С. 17.
156. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положення частин другої, третьої статті 5, статті 69,

частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

157. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою). *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

158. Рішення Конституційного Суду України, Окрема думка від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 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). *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

159. Романюк Я. М., Іванченко І. Б. Іменем України: становлення судової влади у період Української революції 1917–1921 рр. *Право України*. 2017. № 3. С. 46–61.

160. Рудик П. А. Порівняльний аналіз президентського і парламентського законопроектів про внесення змін до Конституції України. Київ: Атіка, 2004. 164 с.

161. Рудич Ф. Політична система в Україні: особливості становлення, тенденції розвитку: монографія / редкол. Ф. Рудич та ін. Київ: Парламентське вид-во, 1998. 352 с.

162. Румянцев В. Конституція УНР 1918 р. – спроба розподілу влади. *Вісник АПН України*. 1998. № 1 (12). С. 77–87.

163. Селіванов В. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: обумовленість і необхідність. *Право України*. 2003. № 8. С. 17–24.
164. Скакун О. Ф. Драгоманов М. П. как политический мыслитель. Харьков: ХГУ, 1993. 138 с.
165. Скоропадський П. П. Спомини. Гетьман Павло Скоропадський / передм. Г. В. Папакіна. Київ: Україна, 1992. 112 с.
166. Скрипнюк О. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні. Київ, 1995. 148 с.
167. Скуратов Ю. Конституционная система государственных органов Российской Федерации. *Государственное право Российской Федерации* / под ред. О. Е. Кутафина. Москва: Юрид. лит., 1996. 584 с.
168. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української Конституції. Київ: Знання, 1993. 191 с.
169. Современные зарубежные конституции: сборник документов по конституционному праву зарубежных стран: учеб. пособие. Москва, 1996. 288 с.
170. Солдатенко В. Ф. Українська революція, концепція та історіографія (1918–1920 рр.) / Ін-т політ. і етнонаціон. дослідж. НАН України. Київ: Книга пам'яті України; Просвіта, 1999. 507 с.
171. Солдатенко В. Ф. Українська революція. Історичний нарис: монографія. Київ: Либідь, 1999. 976 с.
172. Соціально-філософські ідеї Михайла Драгоманова: зб. наук. пр. Київ: Наук. думка, 1995. 118 с.
173. Статистика внесення законопроектів суб'єктами законодавчої ініціативи. URL: <http://alpha.rada.kiev.ua> (дата звернення: 00.00.00).
174. Стефанюк В. Проблеми конституційного та адміністративного правосуддя при застосуванні норм Конституції України та інших законів. *Право України*. 2002. № 2. С. 3–6.

175. Стецюк П. Б. Конституція і конституціоналізм в поглядах академіка С. Дністрянського. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*: зб. наук. пр. Чернівці: ЧДУ, 1996. Вип. 4–5. 376 с.
176. Стецюк П. Б. Періодизація розвитку та еволюція змісту конституційно-правових доктрин в Україні (до постановки проблеми). *Вісник Львівського національного університету. Сер. юридична*. 2001. Вип. 36. С. 178–185.
177. Стецюк П. Б. Проект Конституції Галицької держави академіка Станіслава Дністрянського. *Вісник Львівського університету. Сер. юридична*. 1996. Вип. 33. С. 74–77.
178. Стецюк П. Б. Проект Конституції ЗУНР академіка С. Дністрянського. *Вісник Львівського університету. Сер. юридична*. 1999. Вип. 34. С. 8–15.
179. Стецюк П. Станіслав Дністрянський як конституціоналіст. Львів, 1999. 232 с.
180. Субтельний О. Україна: історія / перекл. з англ. Ю. Шевчука; вст. ст. В. С. Кульчицького. Київ: Либідь, 1991. 512 с.
181. Тацій В. Наукові засади конституційного реформування в Україні. *Право України*. 2009. № 11. С. 12–18.
182. Тацій В. Я., Тодика Ю. М., Данилян О. Г. Конституційно-правові засади становлення української державності: монографія / за ред. В. Я. Тація. Харків: Право, 2003. 328 с.
183. Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи: матеріали науково-практичної конференції (Київ, 25 черв. 1997 р.) / упоряд. Ю.М. Грошевой; Академія правових наук України. Харків: Право, 1998. 231 с.
184. Теплюк М. Конституційні основи ефективності державної влади в Україні в умовах здійснення реформ. *Право України*. 2015. № 5. С. 47–53.
185. Терлюк І. Я. Етапи формування й реалізації в Україні принципу «розподіл влад» (спроба окреслення). *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер.я юридична*. Львів, 2008. Вип. 1. 462 с.

186. Тищик Б. Державний устрій та законотворча діяльність Західноукраїнської народної республіки. *Право України*. 2017. № 3. С. 80–86.
187. Тодика Ю. М. Тлумачення Конституції та законів України: теорія та практика: монографія. Харків: Факт, 2003. 328 с.
188. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 135 с.
189. Томаш Л. В. Громадянське суспільство в рефлексії європейської та вітчизняної політико-правової свідомості: теоретичний аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2013. 19 с.
190. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / пер. с англ.; под общ. ред. Н. Н. Яковлева. Москва: Прогрес-Литера, 1993. 568 с.
191. Цвик М. В. Актуальные проблемы организации власти в Украине. *Проблемы законности*. 1995. № 30. С. 29–31.
192. Цвик М. В. Политические взгляды Макиавелли. Харьков: Харьков. юрид. ин-т, каф. теории гос-ва и права, 1963. 28 с.
193. Цвігун Д. Зміни до Конституції України та адміністративна реформа. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: зб. наук. пр. Київ, 2003. 322 с.
194. Цвік М. В. Новий етап конституційного процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 1996. № 7. С. 53–61.
195. Цвік М. В. Про заключний етап конституційного процесу в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 1996. № 5. С. 62–70.
196. Центральна виборча комісія. *Урядовий кур'єр*. 2000. 5 квіт. № 62. С. 4.
197. Шаповал В. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади. *Право України*. 1997. № 1. С. 31–32.
198. Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 216 с.

199. Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинутих країнах: конституційно-правовий аспект. Київ: УАДУ, 1996. 60 с.
200. Шаповал В. М. Ідея розподілу влад в конституційній теорії і практиці в Україні. *Вісник АПН України*. 1994. № 2. С. 29–37.
201. Шаповал В. Парламент як представницький орган. *Право України*. 2015. № 3. С. 114–134.
202. Шаповал В. Виконавча влада в Україні в контексті форми державного правління (досвід до прийняття Конституції України 1996 р.). *Право України*. 2016. № 3. С. 200–212.
203. Шаповал В. Конституційний контроль в Україні: концепт та інститути. *Право України*. 2016. № 10. С. 125–140.
204. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. Харків: Консул, 2002. 296 с.
205. Шемшученко Ю. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні. *Право України*. 2009. № 11. С. 19–25.
206. Шемшученко Ю. С. Судова влада в Україні: сучасна доктрина, механізми та перспективи реалізації (стенограма наукової доповіді на засіданні Президії НАН України 21 грудня 2016 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2017. № 2. С. 37–47.
207. Шкляр Л. Політична система України: етапи формування, стан та перспективи розвитку. *Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні*. Київ: УАДУ, 2001. 264 с.
208. Шнайдер Г. Власть, учреждающая Конституцию. Конституционное право Германии. Москва, 1994. Т. 2. 422 с.
209. Эсмен А. Общие основания конституционного права / пер. с франц.; под ред. Н. О. Беръ. Санкт-Петербург: Изд-во Поповой, 1909. 357 с.
210. Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України. *Конституція незалежної України: у 3 кн.*

/ заг. ред. С. Головатого; упоряд. С. Головатий, Л. Юзьков. Київ: Українська Правнича Фундація, 1995. Кн. 1: Документи, коментарі, статті. С. 10.

211. Юзьков Л. П. Конституционный процес в Украине: основне вехи и процедура завершения. *Юридический вестник*. 1996. № 1. С. 28–29.

212. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н-П. 720 с.

213. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К-М. 792 с.

214. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. 672 с.

215. Юристовський О. І. Нарис історії політичної думки України: навч. посіб. Львів: Вид-во «Оліс-плюс», 2001. 272 с.

216. Ясінська М. І. Концепція розподілу владних повноважень в оцінці С. Шелухіна і сучасність. *Наше право*. 2015. № 6. С. 10–16.

217. Яценко І. Два підходи до поділу влади у представників української іміграції після Другої світової війни. *Юридична Україна*. 2016. № 3-4. С. 4–8.

218. URL:
ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2005_12_23/an/3/JD2H301I.html#3.

219. URL: ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2009_03_31/JF3B600A.html.

220. URL: ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/find:№+2722+8.07.2008/JF23M00I.html.



Львівський торговельно-економічний університет
Юридичний факультет
79011, Україна, Львів, вул. У. Самчука, 9, к. 422

ЗАТВЕРДЖУЮ

Декан юридичного факультету
 Львівського торговельно-економічного
 університету
Котуха О.С.

07" травня 2018 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

про впровадження результатів дисертаційного дослідження **Кравціва Олега Романовича** на тему «Ідея поділу влади в українській політико-правовій думці XIX - поч. XXI ст.» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Комісія у складі:

Голова - декан юридичного факультету, к.ю.н., доцент Котуха О.С.;

Члени комісії - завідувач кафедри теорії держави та права, д.пол.н., професор Вдовичин І.Я., завідувач кафедри господарського права та процесу, к.ю.н., доцент Волинець Т.В., доцент кафедри теорії держави та права, к.ю.н., Санагурська Галина Мирославівна;

цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Кравціва Олега Романовича на тему «Ідея поділу влади в українській політико-правовій думці XIX - поч. XXI ст.» використовуються в Університеті для проведення лекційних і практичних занять для студентів освітнього ступеня "бакалавр" юридичного факультету з навчальної дисципліни «Теорія держави та права», «Історія політичних і правових вчень».

Голова комісії
К.Ю.Н., доцент
 (науковий ступінь, вчене звання)


 (підпис)

Котуха О.С.
 (прізвище та ініціали)

Члени комісії
д.пол.н.м. проф.
 (науковий ступінь, вчене звання)


 (підпис)

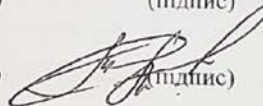
Вдовичин І.Я.
 (прізвище та ініціали)

к.ю.н., доцент
 (науковий ступінь, вчене звання)


 (підпис)

Волинець Т.В.
 (прізвище та ініціали)

к.ю.н., доцент
 (науковий ступінь, вчене звання)


 (підпис)

Санагурська Г.М.
 (прізвище та ініціали)

«07» травня 2018 р.



ЛЬВІВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД
79018, м. Львів, вул. Чоловського, 2, e-mail inbox@adm.lv.court.gov.ua; тел.: (032)-261-58-10

11.10.2017 року № 13.1. 06/12069/

Довідка
про впровадження та апробацію результатів
дисертаційного дослідження Кравціва Олега Романовича
на тему: «Ідея поділу влади в українській
політико-правовій думці XIX – початок XXI ст.

Питання актуальної моделі побудови державної влади для досягнення оптимальної організації функціонування органів держави та розроблення механізму взаємодії між гілками влади є одним з найважливіших на шляху державотворення нашої країни. Від ефективності організації системи державної влади, місця судової гілки влади в механізмі її поділу залежить стан та перспективи розвитку держави і суспільства в цілому.

Основні положення дисертаційної роботи та висновки зроблені за результатами наукової праці Кравціва Олега Романовича на тему: «Ідея поділу влади в українській політико-правовій думці XIX – початок XXI ст.», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, заслуговують на увагу з огляду на те, що мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, а також є науково обґрунтованими.

Дисертаційне дослідження Кравціва Олега Романовича має практичне спрямування. Сформульовані в роботі висновки можуть бути використані як в теоретичній площині для поглиблення знань та вдосконалення викладання навчальних дисциплін «Історія держави і права», «Політичні і правові учення», «Теорія держави і права», «Проблеми теорії держави і права», «Конституційне

право України», так і у правотворчій та правозастосовній діяльності, як основа для розробки і прийняття чи удосконалення нормативно-правових актів України, стосовно функціонування та взаємодії між гілками державної влади, вирішення завдань організації і діяльності державних органів з метою забезпечення злагодженої роботи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Заслуговує на увагу позиція автора щодо особливої ролі судової гілки влади в системі поділу влади, незалежності судів та принципів взаємодії судових органів з органами законодавчої та виконавчої гілок влади.

Голова
Львівського окружного
адміністративного суду



А. Ланкевич