

Список літератури:

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

Надійшла до редколегії 27.12.96

О.М. Анохін

ПРО МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ (КОМІТЕТІВ)¹ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

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

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

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

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

підходи до визначення поняття “державний апарат”. Одні автори визначають його як систему взаємозв’язаних, об’єднаних спільними принципами і кінцевою метою, державних органів, що здійснюють завдання та функції держави [2, с.212]. Інші вважають, що державний апарат - це сукупність взаємодіючих органів [3, с.15]. Гадаємо, що термін “система” є точнішим, ніж “сукупність”, оскільки передбачає стійкі і тісні зв’язки та відносини складових елементів. Система державних органів носить динамічний характер і змінюється в залежності від потреб розвитку суспільства, зміни завдань та функцій держави.

Державний орган є первинним структурним елементом державного апарату. У юридичній літературі він визначається як державна інституція з відповідним особовим складом, котра офіційно репрезентує державу і здійснює її функції, і яка надає для цього владні повноваження і несе відповідальність перед державою за свою діяльність [4, с.61]. Це визначення державного органу містить у собі перелік основних ознак, що відрізняють його від інших суспільно-політичних утворень. По-перше, державний орган - це оформлений колектив осіб, які займаються діяльністю зі спільною метою. По-друге, державний орган виконує нормативно установлені для нього завдання і функції. По-третє, для реалізації своїх завдань і функцій державний орган наділений необхідною владною компетенцією. У межах своєї компетенції кожен державний орган виступає від імені і за дорученням держави, є його офіційним представником. По-четверте, для державного органу передбачені підстави, види та ступінь юридичної відповідальності. Комплексне врахування цих ознак становить важливий критерій для визначення органу як державного. Якщо ж орган не відповідає всій сукупності наведених ознак, то він може належати або до органів тих, що не входять до державного апарату; або до таких, що є структурно-функціональними підрозділами державного органу, або ж до тих, що діють при державному органі, тобто структурно від нього відокремленим зі збереженням відносин підпорядкованості.

Беручи до уваги шойно сказане, відзначимо відповідність ознак, що характеризують постійні комісії Верховної Ради України, поняттю державного органу.

Основи правового становища постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України визначаються Конституцією України та Законом України “Про постійні комісії Верховної Ради України”. Згідно ст.89 Конституції України Верховна Рада затверджує перелік комітетів (постійних комісій) Верховної Ради України, які здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, що віднесені до повноважень Верховної Ради України. Відповідно до ст.3 Закону України “Про по-

стійні комісії Верховної Ради України” [5] постійні комісії відповідальні перед Верховною Радою України і їй підзвітні.

Зазначений вище Закон (ст.ст. 6-15) надає постійним комісіям повноваження, пов'язані з їх діяльністю. Однак ці повноваження за своїм змістом не є владними і мають похідний від компетенції Верховної Ради України характер. Реалізація цих повноважень не здатна уможливити настання юридичної відповідальності.

Постійні комісії, як юридично та організаційно оформлені колективи народних депутатів України, виконують нормативно установлені для них функції на основі повноважень, що не мають владного характеру. Для постійних комісій передбачена організаційна відповідальність перед Верховною Радою України і не закріплені підстави, види та ступінь юридичної відповідальності. Це дозволяє зробити висновок, що постійні комісії не мають таких ознак державного органу, як владні повноваження та юридична відповідальність. Отже, постійні комісії Верховної Ради України не можуть належати до категорії державних органів.

Дослідження правового становища будь-якого державного органу передбачає розгляд перш за все двох аспектів. Перший: щоб визначити місце окремого органу у загальній системі державних органів, необхідно дати його структурну характеристику як елемента державного апарату, вказати на його статичне становище у єдиній державно-правовій конструкції. Другий: щоб дослідити роль відповідного органу, слід розкрити його динамічний, функціональний аспект. І тільки при поєднанні структурно-статистична і функціонально-динамічна характеристики дозволяють визначити конкретний орган як самостійну і окрему ланку діючого державно-правового механізму по управлінню суспільством.

Спробуємо визначити місце і роль постійних комісій Верховної Ради України у загальній системі державних органів.

Порядок утворення, відповідальність та підзвітність постійних комісій вказує на їх належність до органу законодавчої гілки влади. Постійні комісії - структурний елемент функціонального механізму Верховної Ради України, який належить до центральних органів. Однак самі постійні комісії центральними органами не є, бо вони тільки входять до функціонального механізму Верховної Ради України і самостійного значення у цьому аспекті не мають. Хоча діяльність постійних комісій Верховної Ради може розповсюджуватися на всю територію держави.

Постійні комісії слід віднести до категорії виборних органів, оскільки вони обираються Верховною Радою. Утворення постійних комісій передбачено положеннями Конституції України, а отже, їх можна оха-

рактизувати як конституційні органи. Вони є також і постійними органами, адже становлять собою постійно діючий невід'ємний структурний елемент Верховної Ради.

Суттєве значення має аналіз функціональної ролі постійних комісій у діючому державному апараті. Його доцільно здійснити через розгляд внутрішнього механізму Верховної Ради, де постійні комісії виконують роль його робочих органів. Для практичної реалізації своїх повноважень Верховна Рада повинна мати власний функціональний механізм, тобто такі функціональні елементи, які виконували б допоміжну роботу, що ґрунтується на волевиявленні народу України. Тому Верховна Рада України через свою правову природу не може залучати до її виконання когось іншого, крім самих народних депутатів України. З цією метою вона і утворює з числа народних депутатів України свої постійні комісії, на які покладає необхідну для її нормальної діяльності допоміжну роботу.

Отже, роль постійних комісій у державному апараті полягає у реалізації ними допоміжних функцій у механізмі Верховної Ради.

Крім характеристики постійних комісій як органів Верховної Ради, важливе значення має розгляд їх як організаційних форм її діяльності [6, с.147]. Правова природа постійних комісій подвійна. Можна говорити про постійні комісії як про одну з організаційних форм, через яку народні депутати реалізують свої повноваження, але поряд з цим постійні комісії є і органами Верховної Ради. Ось у цьому і полягає специфіка інституту постійних комісій, що відрізняє його від інших елементів державного апарату.

Насамкінець зазначимо, що постійні комісії Верховної Ради України як складовий елемент єдиної системи державних органів є однією з організаційних форм її діяльності і її допоміжними органами, що утворені Верховною Радою, їй підзвітні і підконтрольні, і які мають визначену законом компетенцію, органічно пов'язану з компетенцією Верховної Ради.

Список літератури:

1. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.
2. Теория государства и права /Под ред. С.С.Алексеева. М., 1985.
3. Смиртюков М.С. Советский государственный аппарат управления. М., 1984.
4. Органы Советского общенародного государства. М., 1979.
5. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст.134.
6. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. М., 1981.

Надійшла до редколегії 09.01.97