

ІСТОРИЧНІ І ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*В.С. Журавський, канд. юрид. наук, д-р політ. наук,
професор, заслужений діяч науки і техніки України*

ЗАКОНОДАВЧА ФУНКЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ

Законодавча функція парламенту України є його головною, «профільною» функцією. У найбільш загальній формі зміст цієї функції окреслений у п. 3 частині першій ст. 85 Конституції України як «прийняття законів».

Це лаконічне формулювання допускає різні інтерпретації. Тому значимо відразу, що ми беремо до уваги відмінність між «законодавчою функцією» (законодавчими повноваженнями) парламенту і тим, що в правовій доктрині іноді називають «законодавчим процесом» [1, с. 179-199], а у деяких випадках – «законотворчою функцією» [2, с. 41] і що цілком правомірно можна називати законотворчістю або ж законотворчою діяльністю.

Законотворчість як певний вид діяльності є складовою частиною більш широкого поняття правотворчості. Під поняттям «законотворчість» (законотворча діяльність) слід розуміти діяльність уповноважених державних органів, посадових осіб, а у передбачених законом випадках – всього народу України, пов'язану із прийняттям, зміною чи скасуванням законів України.

Схожий зміст має і визначення терміна «законодавчий процес» в інтерпретації Ю.А.Тихомирова. На його думку, це поняття «характеризується як процес діяльності вищих органів державної влади щодо видання законодавчих актів, що складається з ряду стадій» [2, с. 181]. Таких стадій, вважає цей вчений, можна виділити шість:

- прогнозування і планування законодавства;
- внесення пропозицій про зміну закону;
- розробка концепції закону і підготовка законопроекту;
- спеціальне та громадське обговорення проекту закону;
- розгляд і прийняття закону;
- опублікування закону і набрання ним чинності [1, с. 183].

Отже, при застосуванні таких понять, як «законотворчість» або ж «законодавчий процес» мається на увазі діяльність, яка може здійснюватись різними державними органами та посадовими особами, починається на стадії обґрунтування необхідності законодавчого регулювання певних питань і завершується моментом набрання законом чинності. Очевидно, що ця діяльність не є суто парламентською, принаймні окремі її елементи (наприклад, розробка законопроектів) можуть здійснюватись різними суб'єктами, а деякі із них, як-от законодавча ініціатива, за Конституцією України взагалі не можуть здійснюватись парламентом як органом держави. Тому не можна ототожнювати «законотворчість» чи «законодавчий процес» у тому їх значенні, яке наведено вище, і законодавчу функцію парламенту України.

Законодавчу функцію Верховної Ради України можна визначити як напрям її діяльності, який полягає у розгляді законопроектів і прийнятті зако-

нів. У правовій літературі висловлено думку, що складовою законодавчої функції є також розробка законопроектів і внесення їх на розгляд Верховної Ради [3, с. 267], проте, як зазначалося, з цією точкою зору не можна погодитись. Зауважимо, що теоретично не можна виключати і прийняття законів шляхом їх ухвалення всеукраїнським референдумом, проте це питання поза тематичними межами даної роботи.

Окрім зазначеного, на даний час в Україні немає інших варіантів «позапарламентського» прийняття законів чи будь-яких правових актів, юридична сила яких дорівнювала б силі закону. Не виключено, що однозначні і досить жорсткі конституційні приписи, які закріплюють здійснення законодавчої функції виключно за парламентом, були ухвалені не без впливу досвіду «декретотворчості» – періоду (листопад 1992 р. – травень 1993 р.), коли уряд України строком на шість місяців було надане право видавати декрети – нормативно-правові акти, що мали силу закону. Проте згодом цей досвід був оцінений як негативний, про що свідчать як те, що надалі парламент жодного разу не надав більше уряду повноважень на видання декретів, так і нехвальні характеристики підсумків «декретотворчості» у правовій літературі [4, с. 174-175].

Характеризуючи законодавчу функцію парламенту, можна виділити її змістовний та процедурний аспекти. Процедурний аспект законодавчої функції, який можна також назвати парламентською процедурою, знайшов своє нормативно-правове відображення у деяких положеннях Конституції та у Регламенті Верховної Ради України. Його суть полягає у порядку розгляду і прийняття законів парламентом. Деякі з питань парламентської процедури вже аналізувались у цій роботі, розгляд же у комплексі усіх її елементів та правових проблем може бути предметом для окремого дослідження.

Змістовний аспект законодавчої функції відзначається набагато більшою різноманітністю. Очевидно, саме до змістовного аспекту слід віднести питання співвідношення повноважень парламенту та його робочих органів щодо розгляду і прийняття законів, вплив на цю діяльність парламенту інших органів державної влади і передусім Президента, Кабінету Міністрів України та Конституційного Суду України. Сюди ж мають бути включені і численні та важливі питання, пов'язані з характеристиками самого закону як акта парламенту.

Проте у даний час найбільш дискусійним, на нашу думку, є ще одне питання, яке, без сумніву, також належить до змістовного аспекту законодавчої функції – це питання про обсяг законодавчої компетенції українського парламенту, а точніше, про сферу питань, які регулюються законами, і про розмежування повноважень парламенту у цій сфері з нормотворчими повноваженнями Президента України та Уряду України.

До ухвалення Конституції України 1996 р. сфера законодавчого регулювання досить чітко визначалась ст. 97 попередньої Конституції. Частиною другою цієї статті встановлювалось, що «Верховна Рада України правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що не входить згідно з Конституцією до компетенції органів державної виконавчої чи судової влади, а також не є таким, що вирішується виключно всеукраїнським референду-

мом». Визначаючи загальний обсяг компетенції парламенту, Конституція одночасно визначала і межі законодавчого регулювання.

Після набрання чинності Конституцією України 1996 р. наведене вище формулювання втратило свою силу. В той же час до нової Конституції не були внесені положення, які б прямо вказували на обсяг і межі тієї сфери питань, які мають регулюватись законом. Ст. 92 Конституції окреслює коло питань, які регулюються виключно законами, проте очевидно, що сфера законодавчого регулювання не вичерпується лише цими питаннями. Однак за відсутності у Конституції недвозначних формулювань іноді робляться спроби витлумачити конституційні формули в тому сенсі, що обсяг законодавчої компетенції парламенту окреслений вичерпно і обмежується лише тими питаннями, які прямо зазначені у ст. 85, 92 та деяких інших статтях Конституції. Деякі вчені прямо констатують, що встановлення ст. 85 вичерпного переліку повноважень Верховної Ради України звузило сферу її законодавчої діяльності [5, с. 157].

У разі прийняття зазначеної інтерпретації залишається незрозумілим, до чієї компетенції мають належати питання, які не віднесені Основним Законом до нормотворчих прерогатив глави держави, органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Однак на практиці ця неясність створює можливості для розширення *de facto* сфери підзаконного регулювання. Прикладами можуть слугувати виданий Президентом України 22 січня 2001 р. Указ № 29 «Про утворення місцевої міліції», пунктами 2, 3 та 4 якого встановлюються правові норми щодо порядку утворення, функціонування, фінансування підрозділів місцевої міліції, проходження служби її працівниками тощо, або ж Указ від 22 червня 2000 р. № 813 «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом», пунктом 1 якого визначено нові завдання та функції органів державної податкової служби попри те, що ст. 120 Конституції відносить визначення повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади до сфери регулювання Конституції і законів України, а перелік завдань та повноважень податкових органів до видання цього Указу вже був передбачений Законом «Про Державну податкову службу в Україні».

Для обґрунтованої відповіді на питання про те, яким насправді є обсяг законодавчого регулювання, слід звернутись до тих положень Конституції України, які стосуються нормативного (шляхом видання законів чи підзаконних актів) регулювання. Їх аналіз свідчить про таке.

Пункт 3 частини першої ст. 85 Конституції України уповноважує Верховну Раду України приймати закони. Будь-яких застережень, які б виразно обмежували тематику законодавчої діяльності, ця норма не містить. Немає таких обмежень і в інших конституційних приписах. Вичерпний перелік, який вміщено у ст. 92 Конституції, стосується не права парламенту приймати закони взагалі, а лише тих питань, які не можуть регламентуватись будь-якими іншими правовими актами, окрім законів.

Нормотворчі повноваження Президента України впливають із частини третьої ст. 106 Конституції, яка передбачає право глави держави видавати

укази та розпорядження, проте видання цих актів має здійснюватись «на основі та на виконання Конституції і законів України». Отже, Президент України наділений правом нормативно-правового регулювання, але він може здійснювати це регулювання, тобто видавати укази нормативного характеру, лише з тих питань, які віднесені Конституцією до його відання, а також у тих випадках, коли повноваження на відповідне регулювання випливає зі змісту законів України.

Частина перша ст. 117 Конституції визначає обсяг нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. Цей орган видає постанови та розпорядження «в межах своєї компетенції», визначеної ст. 116 Конституції. І хоча зазначена стаття (пункт 10) передбачає наділення уряду певними функціями не лише безпосередньо в силу конституційних приписів, а й через закони та акти Президента України, проте цілком очевидним є те, що за своєю суттю нормотворча діяльність уряду є лише одним із засобів реалізації його повноважень, а за своєю тематикою вона не може виходити за межі цих повноважень.

Ще одним органом, для якого Конституція України прямо передбачає можливість видання нормативно-правових актів, є Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Сфера нормативно-правового регулювання, яке може здійснювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим або ж Рада міністрів Автономної Республіки Крим, вичерпно визначена у частині першій ст. 137 Конституції України. Нормативно-правові акти України, в тому числі закони, не повинні містити положень, які позбавляли б уповноважені органи Автономної Республіки Крим наданих їй Конституцією України прав щодо нормативного регулювання.

Що стосується інших органів, згаданих у тексті Основного Закону, то аналіз змісту повноважень, закріплених Конституцією за місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, свідчить, що вони також мають право ухвалювати акти нормативно-правового характеру у межах своєї компетенції, хоча у тексті Конституції і немає прямої вказівки про це.

Отже, Конституція недвозначно вказує на межі нормотворчого регулювання, яке можуть здійснювати Президент України, Кабінет Міністрів України, органи Автономної Республіки Крим. У нормах Конституції також вказане, хоча і непрямо, коло питань, з яких можуть видаватися нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Водночас Конституція не встановлює якихось меж для законодавчого регулювання.

Із цього факту логічно випливає висновок: усі питання нормативного характеру, вирішення яких за Конституцією не віднесені до повноважень глави держави, уряду, інших органів державної влади чи місцевого самоврядування, мають регулюватись законами. Питання про перевищення парламентом його повноважень на здійснення законодавчої функції може, таким чином, виникнути лише у разі, коли буде визнано, що видані парламентом закони або ж окремі їх норми є прямим втручанням у конституційні повно-

важення інших державних органів, а також органів самоврядування чи посадових осіб.

Саме так Конституційний Суд України оцінив ситуацію, яка виникла після ухвалення парламентом у липні 1998 р. Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України». Розглянувши конституційне подання Президента України щодо конституційності цього Закону, Конституційний Суд України своїм рішенням №2-рп/99 від 2 березня 1999 р. визнав, що «Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, визначених Конституцією України, і втруtilась у повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», закріплених у ст. 116 (пункт 3) та 143 Конституції.

Проте визнавши, що парламент діяв неконституційно в окремо взятому (хоча і дуже важливому для добробуту наших громадян) випадку, Конституційний Суд висловив міркування загального характеру, яке заслуговує на особливу увагу. У пункті 2 згаданого рішення Конституційний Суд зазначив: «Відповідно до статті 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. До її найголовніших і, по суті, виключних повноважень належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Стаття 92 Конституції України закріплює перелік найважливіших питань, які визначаються або встановлюються виключно законами. Це цілком відповідає принципу пріоритетності закону в системі нормативно-правових актів України.

Законами України можуть регулюватися також інші (окрім перелічених у ст. 92. – В. Ж.) питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування». Не важко переконатись, що ця позиція Конституційного Суду, по суті, ідентична зробленому вище висновку щодо обсягу питань, які мають регулюватись законом.

Ще одним аргументом на користь визнання за законом пріоритетного становища не тільки з огляду на його вищу юридичну силу, а й з точки зору сфери законодавчого регулювання є встановлена Конституцією процедура розгляду і прийняття законів. Не є новелою, що ця процедура, попри те що прийняття законів здійснюється лише парламентом, дає можливість для активної участі у законотворенні як для уряду, так і для глави держави. І Президент, і Кабінет Міністрів України наділені правом законодавчої ініціативи, яким вони можуть скористатись практично на будь-якій стадії законодавчої процедури, а Президент, окрім цього, наділений правом відкладального вето, яке, як свідчить практика, виявилось надзвичайно ефективним засобом зупинення усіх законодавчих ініціатив, які з тих чи інших причин не влаштовують главу держави.

Вплив Президента України на зміст та характер законів, які набирають чинності, є дуже вагомим. Це підтверджує уже висловлювану нами думку про те, що в Україні сьогодні закон є актом узгодженої волі парламенту та глави держави. А оскільки у тексті закону втілюється воля і парламенту, і Президента України, то це надає йому значно вищі, ніж у інших норматив-

но-правових актів, політичний авторитет і легітимність. Таким чином, ми отримуємо ще один аргумент на користь того, що саме закон має регулювати всі питання нормативного характеру, щодо яких положення Конституції не містять чітких приписів про віднесення їх до повноважень тих чи інших органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Усі наведені вище міркування свідчать про те, що хоча ухвалення у 1996 р. нової Конституції України і призвело до зменшення сфери законодавчого регулювання, однак загалом це зменшення було незначним. Проте попри це очевидно, що після прийняття Конституції характер здійснення законодавчої функції парламенту істотно змінився. Ці зміни, однак, головним чином пов'язані не з зменшенням обсягу питань, які парламент має регулювати законами, а з новими умовами ухвалення законів та набрання ними чинності. Можна відзначити два головних чинники, які зробили значно жорсткішими умови здійснення парламентом законодавчої функції:

- реальне запровадження принципу верховенства Конституції та конституційного контролю щодо діючих законів;

- встановлення більш жорстких умов подолання парламентом вето Президента на прийняті закони.

Формально принцип верховенства Конституції щодо інших законів був закріплений у ст. 170 Конституції 1978 р. (з наступними змінами). Проте це конституційне положення виявилось малоефективним з огляду на можливість досить легкої зміни самих конституційних положень. Відповідно до ст. 171 для внесення змін до Конституції вимагалось їх прийняття більшістю у дві треті від загальної кількості народних депутатів України, і це було єдиною відмінністю, яка відрізняла процедуру ухвалення конституційних змін від ухвалення звичайного закону України.

Як виявилось, цей стримуючий чинник не забезпечував належної стабільності Основного Закону. Упродовж 1992 р. зміни до Конституції вносились дев'ять разів, протягом 1993 р. – двічі, протягом 1994 р. – тричі. У сукупності з відсутністю конституційного контролю це сприяло поширенню серед суб'єктів права законодавчої ініціативи, недостатньої поваги до конституційних положень. Поширеною була точка зору, яка у спрощеному вигляді зводилась до тези: «Якщо закон, який ми пропонуємо, суперечить Конституції, то слід негайно змінити Конституцію».

Новий порядок внесення змін до Конституції, запроваджений після прийняття Конституції 1996 р., відрізняється від попереднього, зокрема, значним обмеженням кола суб'єктів, які можуть ініціювати розгляд цього питання, вимогою про прийняття відповідного законопроекту на двох різних сесіях парламенту, включенням до процесу коригування Основного Закону Конституційного Суду України. Практичне випробування цього порядку виявило його надзвичайну жорсткість. Очевидно, цю жорсткість є в усіх випадках можна розцінити як позитивний чинник: іноді вона заважає усуненню суто правових недоліків Конституції, які на даний час вже стали очевидними.

Проте одним із наслідків введення нового порядку є реальне втілення принципу верховенства Конституції. Сьогодні питання про відповідність чи невідповідність певного законопроекту Конституції нерідко стає вирішаль-

ним для визначення його подальшої долі. Важливу роль у зміцненні згаданого принципу відіграє і Конституційний Суд України, який за час своєї діяльності вже встиг ухвалити кілька десятків рішень про неконституційність тих чи інших діючих законів чи їх окремих положень.

Не менш ефективним засобом обмеження законодавчої функції українського парламенту виявився і інститут вето Президента в тому його вигляді, якого він набув за чинною Конституцією України. Можна навести деякі дані, що дають уявлення про значення президентського вето: якщо упродовж чотирьох років роботи Верховної Ради України другого (тринадцятого) скликання (1994 – 1998 рр.) Президентом України повернуто для повторного розгляду близько 60 прийнятих законів [6, с. 233], то вже Верховна Рада третього скликання за період з початку своєї роботи (травень 1998 р.) до 23 березня 2001 р. повторно розглянула 188 законів, щодо яких застосовувалось право вето. При цьому всього за цей період парламентом ухвалено 789 законів. При цьому вето було подолано всього 14 разів*. Отже, вето накладається чи не на кожен четвертий прийнятий парламентом закон і долається досить рідко.

Президентське вето є важливим державно-правовим інструментом, і, безумовно, мають рацію ті науковці, які зазначають його необхідність для ефективної дії механізму стримань і противаг, який має забезпечити ефективний захист своєї компетенції як парламентом, так і Президентом [Див. 7, с. 136]. Але для фахівців помітні і негативні сторони надто широкого використання главою держави права вето. Зокрема, саме внаслідок цього в Україні і досі залишаються без законодавчого врегулювання такі фундаментальні питання, як організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, адміністративно-територіальний устрій України, статус тимчасових комісій Верховної Ради України тощо. Практично з допомогою вето сьогодні блокується реалізація деяких положень чинної Конституції.

Проте наявність вето як реального державно-правового механізму відіграє і позитивну роль. Щодо здійснення законодавчої функції це проявляється у тому, що загроза вето спонукає парламент до стриманості, максимальної політичної зваженості та техніко-юридичної відпрацьованості прийнятих законів з тим, щоб заздалегідь виключити можливі претензії з боку глави держави. Ті ж законодавчі акти, які підписані і взяті до виконання Президентом, цілком виправдано можуть вважатись правовими актами найвишого авторитету та легітимності, хоча і не завжди є взірцем правової досконалості.

Підсумовуючи характеристику умов здійснення законодавчої функції парламенту, які склались після ухвалення чинної Конституції, можна сказати, що загалом ці умови сприятливо вплинули на розробку, внесення та прийняття законів, які від цього часу мали відповідати новим, більш високим політичним і правовим вимогам. Надзвичайно позитивно вплинули ці нові

* Дані взято із довідки про результати пленарної роботи Верховної Ради України третього скликання за станом на 23 березня 2001 р., з якою можна ознайомитись у базі даних «Електронний інформаційний бюлетень» Управління комп'ютеризованих систем апарату Верховної Ради України.

умови і на стабільність законодавства, оскільки законотворча фантазія, яка у перші роки існування незалежної України іноді ставала надто буйною і нерідко призводила до ухвалення протягом незначного проміжку часу протилежних за змістом законів з одних і тих же питань, з 1996 р. була обмежена конституційними приписами.

В той же час сьогодні обмеження законодавчої функції парламенту нерідко стає надмірним і стримує розвиток законодавчої бази. Очевидно, що парламент має зважено підходити до здійснення своєї законодавчої функції. Проте і глава держави та Конституційний Суд України також повинні виробити навички обережного використання наданих їм Конституцією повноважень, пов'язаних з оцінкою прийнятих або і чинних законів України.

Завершуючи характеристику законодавчої функції парламенту, бажано розглянути ще одне питання, пов'язане з її здійсненням – питання про можливість делегування повноважень на видання законів. Як вже було зазначено, в Україні у 1992 – 1993 рр. фактично був проведений експеримент по делегуванню уряду права на видання актів, які мали силу закону. Після цього при прийнятті Конституції 1996 р. у ній не були збережені положення, які передбачали б і надалі можливість такого делегування. Своєрідним його замінником стало передбачене пунктом 4 перехідних положень Конституції право Президента України протягом трьох років після набуття Конституцією чинності видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами. Проте тимчасовий характер цього повноваження лише підкреслив принципову відмову Конституції від можливості делегування головного права законодавця.

Отже, чинне право не допускає делегування парламентом іншим органам права на видання законів (актів, що мають силу закону). Проте неможливість такого делегування *de lege lata* не виключає розгляду його доцільності *de lege ferenda*.

Делегування парламентом іншим органам повноважень на видання актів, що мають силу закону або замінюють собою закон, не є чимось винятковим – воно застосовується у багатьох країнах. Як видається, головним аргументом на користь такого делегування є надзвичайно великий обсяг законодавчого регулювання, з яким парламент не завжди може вчасно впоратись. У таких випадках уряд чи інший державний орган бере на себе функцію «помічника» парламенту.

Цей аргумент набуває особливої ваги в умовах початкового формування та розвитку законодавчої бази нещодавно утворених держав, до яких поки що належить і Україна. В умовах побудови нової держави, реформування економічних відносин та політичної системи країни парламент і справді не завжди встигає вчасно ухвалити усі необхідні закони, що мають регулювати найважливіші питання суспільного життя. Загалом же оперативність нормотворчості органів виконавчої влади та значно більша її інтенсивність порівняно із законодавчою діяльністю українського парламенту не викликають сумніву. За даними, наведеними А. П. Зайцем, урядове і відомче регулювання в Україні у певні часи досягало 90 % усього обсягу нормативно-правового матеріалу. Із більш як 20 600 чинних на 1 вересня 1998 р. нормативно-правових актів України лише 2600 були

актами парламенту і ледь більше 1000 – законами [4, с. 180]. З огляду ж на дуже широкий спектр питань, які підлягають законодавчому регулюванню, ідея делегування справді може видатись привабливою – з його допомогою можна було б прискорити формування необхідного країні законодавчого поля, забезпечити оперативність правового регулювання, у відсутності якої так часто звинувачує парламент.

Проте чинні конституційні положення дають можливість забезпечити необхідну інтенсивність правотворчої діяльності і без запровадження інституту делегування законодавчих повноважень. На основі пункту 10 ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України може здійснювати функції, передбачені для нього не лише Конституцією, а і законами України. Саме ця норма є правовою основою для широко застосовуваної парламентом практики уповноваження Кабінету Міністрів України на видання підзаконних нормативно-правових актів з багатьох питань. Узагалі видається, що перелік питань, нормативно-правове регулювання яких уряд здійснює на основі закону, є значно більшим, аніж той перелік, який дає уряду право видавати нормативно-правові акти безпосередньо на основі Конституції.

З допомогою законодавчих норм, які передають право регулювання певних питань уряду, законодавець «розвантажує» себе і отримує змогу більше часу приділити розгляду тих питань законотворення, які згідно зі ст. 92 Конституції України не можуть бути предметом підзаконного регулювання. В той же час зазначеним способом досягається інтенсифікація нормотворчої діяльності, цілком зіставна з тією, якої можна було б чекати у разі запровадження інституту делегування.

Ця реально застосовувана модель має порівняно з делегуванням одну істотну перевагу: оскільки питання, передані для вирішення уряду, регулюються на підзаконному рівні, це зумовлює узгодження урядової делегування повноважень на видання законів чи актів, що мають силу закону, виникають принаймні два паралельно діючих органи законотворення і між цими органами та виданими ними актами неминуче виникатиме конкуренція. Рівень та гострота такої конкуренції можуть бути більшими чи меншими, але наслідком делегування неминуче стає підвищення рівня розбалансованості існуючої системи законодавчих актів, збільшення кількості норм, що не узгоджуються між собою і прямо суперечать одна одній.

Ця обставина є головним негативним наслідком делегування і одним із головних правових аргументів проти його запровадження. Ще більш важливим у даному разі є аргумент державно-політичного характеру: хоча делегування і може бути корисним з точки зору тактики побудови законодавчої бази, з фундаментальної точки зору воно є порушенням принципу поділу влади і може призвести до повного руйнування балансу між різними частинами державного механізму.

Існуюча система конституційних взаємовідносин між урядом та парламентом дає змогу передавати величезну кількість питань для їх вирішення Кабінетом Міністрів шляхом видання підзаконних актів. І це дає підстави вважати, що український парламент цілком може успішно здійснювати за-

конодавчу функцію без делегування іншим органам своїх прав законодавця, і нагальної потреби у запровадженні інституту такого делегування немає.

Список літератури: 1. Тихомиров Ю. А. Теория закона. М., 1988. 2. Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посібн. К., 2000. 3. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Шемшученка Ю.С. К., 1999. 4. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. К., 1999. 5. Малишко М.І. Сучасний стан та перспективи українського парламентаризму // Державно-правова реформа в Україні: матеріали науково-практичної конференції. К., 2000. 6. Конституційне право України / За ред. Тація В.Я., Потгорілка В.Ф., Тодики Ю.М. К., 1999. 7. Головатенко В.І. Вето Президента як важіль забезпечення державно-правової реформи в Україні // Державно-правова реформа в Україні: матеріали науково-практичної конференції. К., 2000.

Надійшла до редколегії 19.03.2001

*В.М.Мартиненко, канд. екон. наук,
докторант Академії управління при Президентові України,
М.А.Шевердін, канд. екон. наук,
доцент Нац. аерокосм. ун-ту ім. Жуковського*

ЗАКОНОМІРНОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ХАРАКТЕРУ ДЕРЖАВНОСТІ

Джерелом розвитку державних форм правління завжди виступає гегелівська «єдність та боротьба протилежностей» – громадянське суспільство і держава. Це боротьба різнонаправлених тенденцій – між прагненням до необмеженої свободи і необхідністю організації соціального життя. Коли в суспільстві переважають перші – в соціальному управлінні набувають широкого значення демократизація і колективізм, а коли перевага на іншому боці, то в силу вступають авторитаризм та індивідуалізм влади. При цьому обидві притаманні усім без винятку формам правління: монархічній (від абсолютизму до виборності), аристократичній (від родової знаті до олігархії), демократичній (від авторитарної до плебісцитарної демократії) [1, с.281]. В основі розвитку громадянського суспільства лежить демократія – влада народу, в основі розвитку держави – влада обраних. При цьому перша прагне демократії, друга – одноосібного правління.

В процесі існування постійного конфлікту між громадянським суспільством і державою природним шляхом виникла така форма правління, яка завжди знаходиться між ними: для монархічної форми – тип конституційної монархії; для аристократичної – тип меритократії (аристократії за її заслугами); для демократичної – тип парламентської демократії. Такі змішані форми правління мають свої крайні (критичні) положення, із яких можливі або повернення до своєї протилежності, або повний перехід до інших форм і типів правління (як-от перехід від монархічної до аристократичної, а потім – до демократичної). Що лежить в основі формування демократичного характеру державності і під впливом яких закономірностей він розвивається, ми і спробуємо виявити.