



ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ДВА АСПЕКТА ПРАВОПОНИМАНИЯ

Дмитрий АРТЕМЧУК,

соискатель

Одесского национального университета имени И. И. Мечникова

Summary

The article discusses the concept of legislature. In particular, it analyzes the understanding of legislature in the context of cooperation between state and society, as well as the context of interaction between legislature and other branches of government. In the first case, author proclaims the idea of the existence of legislature in broad sense of the word, and secondly, considering the legislature in narrow sense. Main attention is paid to the subjects of legislature. Particularly, he considers the possibility of existence as a subject of legislature not only Parliament, but the head of state and government, and, sometimes – the judiciary.

Key words: legislature, separation of powers, parliamentary referendum, parliament, government, head of state, the court.

Аннотация

В статье рассматривается понятие законодательной власти. В частности, анализируется понимание законодательной власти в контексте взаимодействия государства и общества, а также в контексте взаимодействия законодательной власти с иными ветвями власти. В первом случае автор провозглашает идею существования законодательной власти в широком смысле этого слова, а во втором случае рассматривает законодательную власть в узком смысле слова. Основное внимание автор уделяет субъектам законодательной власти. Рассматривается возможность существования в качестве субъекта законодательной власти не только парламент, но и глава государства, правительство, а также, в отдельных случаях, – судебные органы.

Ключевые слова: законодательная власть, разделение властей, парламентаризм, референдум, парламент, правительство, глава государства, суд.

Постановка проблемы. Возвращение к парламентско-президентской республике приводит к существенной корректировке полномочий внутри государственной власти. В этих условиях возрастает роль парламента как единственного органа законодательной власти и одновременно высшего органа народного представительства. В последнем случае следует отметить, что Верховная Рада Украины подобна всем другим парламентским учреждениям мира. В то же время она как орган законодательной власти имеет свою правовую специфику. И здесь важным становится не столько анализ ее полномочий, на котором сосредоточены многочисленные специалисты в области конституционного права, сколько раскрытие ее статуса через осознание самой категории «законодательная власть».

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемы исследования парламентаризма и законодательной роли парламента рассматривались в работах таких отечественных и зарубежных ученых, как С. Бобровник, С. Валанзуала, В. Лузин, В. Погорелко,

В. Сиренко, В. Сухонос (мл.), В. Чиркин, В. Шаповал и др. Вместе с тем само понимание законодательной власти практически осталось вне их внимания.

Целью статьи является анализ понимания законодательной власти в контексте взаимодействия государства и общества, а также в контексте взаимодействия законодательной власти с другими ветвями власти.

Изложение основного материала. Согласно ч. 1 ст. 6 Конституции, «государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [1]. Доктор юридических наук В. Сухонос (мл.) назвал такой вариант разделения властей американским, отметив при этом, что Украина «формально восприняв американский вариант разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, фактически отдаёт предпочтение ... европейской модели», при которой «существует разделение властей не столько на законодательную, исполнительную и судебную, сколько на власть партий и власть профессионального

2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

3. Коломоєць Т. О. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

4. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. А. Бояринцева. – К., 2005. – 213 с.

5. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Пономарьов. – Х., 2009. – 195 с.

6. Адміністративне право України : підручник. – [Вид. 2, змін. і доп.] / за ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.

7. Бабій Б. М. Юридичний словник / Б. М. Бабій, В. М. Корецький, В. В. Цвєткова – К. : Головна редакція УРЕ, 1974. – 846 с.

8. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

9. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. І. Харитонов. – О., 2004. – 36 с.

10. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

11. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

12. Сорокин В. Д. Адміністративно-процесуальні відносини / В. Д. Сорокин. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1968. – 75 с.

13. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П. О. Угровецький. – 195 с.

14. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.

15. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права України : монографія / Є. В. Петров. – Х. : Діса плюс, 2012. – 392 с.



чиновничества. При этом суд объявляется независимым и подчиняющимся только закону, однако фактически он не является властью» [2, с. 289]. По нашему мнению, такой подход основывается на отрицании функционального разделения властей, ведь главное внимание при этом уделяется институтам: парламенту, президенту, правительству и суду. Одновременно в рамках функционального разделения, который в свое время был исследован В. Сухоносом (мл.) [3], законодательная, исполнительная и судебная ветви власти отражаются не столько структурную (в этом случае могло бы быть больше ветвей власти), сколько функциональную характеристику государства: одна ветвь власти устанавливает основные принципы функционирования общества, другая – организует исполнение указанных принципов, отдельная ветвь – наказывает за их неисполнение.

Таким образом, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную является отражением существующих в Украине реалий в рамках реализации функциональной модели.

При этом было бы целесообразно выяснить роль различных ветвей власти в контексте их взаимодействия с обществом и государством. В частности, роль законодательной власти становится понятной при выяснении ее понятия.

Как известно, под государственной властью понимается «способность государства навязывать свою волю...» [4, с. 152]. Исходя из этого определения, законодательной властью мы можем назвать способность государства навязывать свою волю с помощью законов. Объектом такого навязывания может быть не только общество, но и другие ветви власти.

Именно поэтому можно рассматривать законодательную власть как ветвь власти (узкий аспект законодательной власти) и как функциональную характеристику государства в ее взаимодействии с обществом (широкий аспект законодательной власти).

В узком аспекте законодательная власть – это способность отдельных органов государства навязывать свою волю другим государственным органам с помощью законов.

При этом под законами следует понимать именно «нормативный акт

высшей юридической силы, который регулирует важнейшие общественные отношения» [5, с. 474].

По нашему мнению, среди органов законодательной власти можно выделить три: парламент, правительство и глава государства.

Иногда своеобразным органом законодательной власти могут выступать и судебные органы. Так, в свое время профессор В. Чиркин открыл, что «В сферу парламентского законодательного верховенства вмешиваются верховные и конституционные суды (впервые объявление судом закона неконституционным и, следовательно, не действующим, состоялось в США в 1803 г.)» [6, с. 6]. Фактически тем самым ученый высказал предположение, что, наряду с парламентом, правительством и главой государства, субъектом законодательной власти могут выступать высшие судебные органы.

Практически аналогичной точки зрения придерживается и доктор юридических наук В. Сиренко: «Функции законодательной власти ограничены жесткой системой юридических процедур законодательного процесса, которая предполагает его стадии, законодательную инициативу, обсуждение закона, порядок его принятия и другие регламентные требования.

Здесь важная роль принадлежит главе государства, который имеет право отлагательного вето, а также Конституционному Суду, имеющему право блокировать все антиконституционные законодательные акты» [7, с. 126].

Относительно объекта законодательной власти в узком аспекте, то им выступают органы, принадлежащие к другим ветвям власти. И если субъектом законодательной власти выступает глава государства, то объектом законодательной власти может быть парламент (он в основном определяется как квазипарламент), правительство, суд, прокуратура и др. Если субъектом законодательной власти выступает правительство, то объектом такой власти могут быть парламенты (или квазипарламенты), министерства, судебные и правоохранительные органы и даже сам глава государства (как это, например, имело место в тоталитарных режимах, когда глава государства был вынужден считаться с волей главы правительства – Муссолини или Ста-

лина). В том же случае, когда субъектом законодательной власти выступает парламент, объектами законодательной власти становятся глава государства, правительство, суды и т.д.

При этом не следует считать, что парламент, правительство или глава государства обязательно должен получать всю полноту государственной власти: в демократических государствах существует система сдержек и противовесов, которая позволяет взаимно ограничивать ветви власти в реализации их полномочий.

В широком аспекте законодательная власть – это способность государства навязывать свою волю обществу посредством законов.

В данном случае субъектом законодательной власти выступает государство в лице специального органа законодательной власти (парламента, правительства или главы государства), а объектом законодательной власти становится общество, народ.

В условиях авторитарного политического режима отношения «законодательная власть – народ» имеет сугубо односторонний характер. В качестве примера можно назвать ситуацию в Чили в 1973-1988 гг.

Как известно, 11 сентября 1973 года в условиях острого социально-экономического и политического кризиса в столице Чили г. Сантьяго произошел военный мятеж. По мнению В. Сухоноса (мл.) «это был не обычный мятеж гарнизона, а хорошо спланированная военная операция, центром которой было осуществление комбинированной атаки с помощью авиации, артиллерии и пехоты. За этими действиями чувствовалась рука высококвалифицированного военного специалиста, методично и хладнокровно совершавшего все необходимые подготовительные шаги. Армия сразу же заняла все государственные и правительственные учреждения. Были предприняты определенные шаги, чтобы помешать выступлению любых регулярных воинских частей в защиту законного правительства. Все офицеры, отказавшиеся поддержать путч, были расстреляны. В ходе операции военные сумели блестяще продемонстрировать все свои навыки. В частности, авиация продемонстрировала такой высокий класс бомбометания, разрушая президент-



ский дворец, что это стало неожиданным для самого главы хунты.

В ходе боевых действий был убит конституционно избранный президент Чили Сальвадоре Альенде, арестованы или убиты тысячи мирных жителей. К власти в Чили пришла военная хунта во главе с генералом Аугусто Пиночетом Угарте» [8, с. 92].

В основе первых политических и юридических документов хунты было утверждение о том, что на смену правительства Народного единства пришло «подлинно демократическое правительство» [9, с. 55]. В ответ на возражения Государственного контрольного бюро Чили, что военная власть нарушает конституцию, хунта издала декрет-закон, в котором отмечалось, что любой декрет военной администрации, который противоречит конституции, считается автоматическим внесением изменений в Основной закон. Позже в соответствующем конституционном законе разъяснялось, что все президентские полномочия, определенные чилийскими законами, должны принадлежать Пиночету, а законодательные – военной хунте, состоявшей из командующих вооруженными силами, в том числе и самого Пиночета как главнокомандующего армии [10, с. 34].

Фактически в Чили возник двойной статус А. Пиночета. С одной стороны, он был президентом страны, а потому обладал всей полнотой исполнительной власти, а с другой – возглавляя хунту, он фактически был основным субъектом законодательной инициативы. Так, например, 13 августа 1977 г. специальным декретом-законом № 1877 глава хунты закрепил за собой право осуществлять произвольное задержание в условиях чрезвычайного положения даже в случае отмены осадного положения. Фактически, несмотря на опубликованную еще 13 марта 1973 г. «Декларацию принципов народов Чили», создававшую идеологическую и правовую базу государственному перевороту, о том, что правительство «сделает власть безличной, исключив тем самым любое проявление каудилизма, чуждого национальной сущности» [9, с. 56], в Чили фактически и сложилась указанная система каудилизма.

Законотворческая деятельность хунты, с одной стороны, формально закреплялась на демократических на-

чалах, с другой же стороны – пыталась нивелировать демократические институты и ценности. Так, уже в декрет-законе № 1, который был принят сразу же после переворота, хунта провозгласила, что «берет в свои руки высшую власть с патриотическим обещанием восстановить чилийскую нацию, справедливость и поруганные законы, осознавая, что это является единственной формой остаться верной национальным традициям, завету Отцов Родины и истории Чили, а также дать возможность эволюции и прогрессу страны идти по расширенным путям, созданным в настоящее время для развития Чили в согласии с международным сообществом, частью которого она является» [9, с. 55-56], а «право станет основным инструментом, используемым властью для развития общего блага» [9, с. 56]. Известный чилийский адвокат и общественный деятель Ф. Летельер по этому поводу отмечала: «С формально-юридической точки зрения чилийское законодательство признает права человека в полном объеме и требует от государства безграничного уважения этих прав» [9, с. 60].

Однако на самом деле указанные демократические инициативы были фактически нивелированы основными законодательными актами Чили, которые появились после государственного переворота 1973 г.: Законом о внутренней безопасности 1973 г., декретом-законом № 81 1973 г. (он запрещал тайное возвращение на родину изгнанных за пределы страны чилийцев, определив это как преступление против государственной безопасности) и декретом-законом № 228 1974 г.

Итак, в условиях недемократического режима происходит одностороннее влияние законодательной власти на народ.

Одновременно в демократическом государстве также существует своеобразная система сдержек и противовесов и при реализации законодательной власти в широком аспекте. С одной стороны парламент навязывает свою волю гражданам с помощью законов (парламентаризм), но с другой стороны и народ имеет возможность формировать определенный парламент, а также сам издавать законы посредством референдумов.

В качестве примера можно вспомнить события в Лихтенштейне 2003 г.

Как известно, именно путем референдума 16 марта 2003 г. вступили в силу инициированные князем Хансом Адамом II конституционные изменения. Результаты референдума были не только поддержаны 87,7% подданных Лихтенштейна, но и признаны за рубежом. В частности, действующий тогда генеральный секретарь Совета Европы В. Швиммер после получения результатов голосования в Лихтенштейне принял их во внимание и, учитывая абсолютную поддержку инициативы князя со стороны населения страны, был вынужден признать необходимость уважения «...суверенной воли народа, которая была выражена в свободной и демократической форме» [11].

Если раньше князь мог только распустить Ландтаг и созвать досрочные выборы, а также обладал в определенной мере правом вето, то после утвержденных на референдуме изменений Конституции глава государства получил некоторые дополнительные права: право отправлять в отставку правительство и назначать его временный состав (ст. 80.1); право отклонять кандидатов в члены правительства, не получивших его доверия (ст. 80.2); право вето на любой законопроект (ст. 65.1); право введения чрезвычайного положения и ограничения действия конституции (ст. 10). Кроме того, из текста Конституции в отдельный документ был выведен Закон о Княжеском Доме, который отныне не подлежал ведению Ландтага, а любые изменения в него мог внести только правящий Князь [11].

Такие колоссальные княжеские прерогативы позволили одному из основоположников современного украинского монархизма определить Лихтенштейн как абсолютную монархию [12]. Однако, по нашему мнению, более верной является точка зрения В. Сухоноса (мл.) [13, с. 29] и В. Шаповала [14, с. 168], которые определяют Лихтенштейн как страну с дуалистической монархией, при которой парламент и правительство становятся более зависимыми от главы государства. Несмотря на это, народ Лихтенштейна фактически выступил в качестве законодателя, навязав свою волю и главе государства, и правительству, и парламенту.

Таким образом, законодательная власть при ее взаимодействии с государством рассматривается в узком



аспекте, а при взаимодействии с обществом – в широком.

При этом законодательная власть в демократическом и правовом государстве никоим образом не должна отождествляться со всей властью в государстве. Именно это в свое время отмечал Дж. Лок. Как известно, одна из главных идей Дж. Локка заключается в том, что человек – это материальное по своей сути существо, которое подвержено личным чувствам и руководствуется, прежде всего, стремлением к удовольствиям и желанием избавиться от боли. Поэтому слабость человеческой природы проявляется в подвластности искушениям, склонности «хвататься за власть». Лица, «которые обладают властью создавать законы» могут также, по мнению английского философа, захотеть «сосредоточить в своих руках еще и право на их исполнение, чтобы, таким образом, сделать для себя исключение и не подчиняться созданным ими законам» [15, с. 207]. Основой для понимания соотношения властей в государстве мнение Дж. Локка о верховенстве законодательной власти, которая становится «священной и неизменной в руках тех, кому сообщество однажды ее доверило» [15, с. 200].

Своеобразие взглядов Дж. Локка, по нашему мнению, заключается в том, что после «славной революции» в условиях доминирования в общественном сознании Англии доктрины верховенства парламента он пытался определить границы власти. Во-первых, по Дж. Локу законодательный орган не может никому делегировать свою законодательную власть. Во-вторых, повышение налогов и лишение собственности может происходить только в результате согласия всего народа или заинтересованных лиц. И, наконец, пожалуй, самое важное ограничение власти парламента – законодательная власть обязана «отправлять правосудие и определять права подданных посредством провозглашенных постоянных законов и известных, уполномоченных на то судей» [15, с. 202]. По мнению известного российского правоведа В. Лузина, значение книги Дж. Локка «заключается не столько в определении принципов парламентарной модели разделения властей, сколько в попытке найти гарантии против из-

лишней концентрации власти в руках представительного учреждения» [16, с. 82].

Выводы. Таким образом, законодательную власть в целом можно рассматривать в двух контекстах: широком и узком. И если в широком контексте законодательная власть – это способность самого государства в лице его органов навязывать свою волю обществу посредством законов, то в узком аспекте указанное «навязывание» направлено на другие органы внутри государственного аппарата.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : за станом на 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Сухонос В. (мол.). Судова влада: теоретичні проблеми, досвід, перспективи / В. Сухонос (мол.) // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2013. – № 1082. – С. 288–291.
3. Сухонос В. Поділ влади: теорія і принцип: аналіз структурного та функціонального аспектів / В. Сухонос // Вісник Прокуратури. – 2013. – № 12 (150). – С. 146–155.
4. Сухонос В. Теорія держави і права : [навч. посібник] / В. Сухонос. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. – 536 с.
5. Погорілко В. Закон / В. Погорілко, С. Бобровник // Юридична енциклопедія: у 6 т. / [редкол. : Ю. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – С. 474–475.
6. Чиркин В. Разделение властей: социальные и юридические аспекты / В. Чиркин // Государство и право. – 1990. – № 8. – С. 3–12.
7. Сиренко В. Государство: демократическое, правовое, социальное (Очерки. Дискуссионные вопросы) / В. Сиренко. – К. : Институт государства и права им. В. Корещко НАН Украины. 2013. – 340 с.
8. Сухонос В. Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму : [монографія] / В. Сухонос. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2003. – 336 с.
9. Барышев А. «Тройное убийство» / А. Барышев. – М. : Юридическая литература, 1989. – 224 с.
10. Валанзуала С. Економічні реформи і демократизація у Чилі / С. Валанзуала // Розподіл повноважень між гілками влади в умовах суспільно-економічної кризи : доповіді, презентації та дискусії наук.-практ. конф. (7 квітня – 9 квітня 1995 р.) / Програма сприяння парламентам України. – К. : Агенція Міжнародного Розвитку Сполучених Штатів в Україні, 1997. – С. 29–55.
11. Чухонкин А. Победа Князя Лихтенштейна / А. Чухонкин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bratstvokresta.ru/lihten.html>.
12. Топчій Ю. Українська монархічна перспектива / Ю. Топчій // Політика і культура. – 2003. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gallart.narod.ru/monarch.html>.
13. Сухонос В. Монархія як державна форма: історико-теоретичний та конституційно-правовий аспекти : [монографія] / В. Сухонос. – Суми : ВВП «Мрія-1» ТОВ, 2010. – 368 с.
14. Шаповал В. Сучасний конституціоналізм : Монографія / В. Шаповал – К. : Юридична фірма «Салком», «Юрінком Інтер», 2005. – 560 с.
15. Лок Дж. Два трактати про врядування / Дж. Лок ; [пер. з англ. О. Терех, Р. Димирець]. – К. : Основи, 2001. – 265 с.
16. Лузин В. Президентская модель разделения властей (на примере США) / В. Лузин. // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 82–90.