

**Демчишак Р.Б.**

**Політико-правова сутність, повноваження та розподіл державної влади  
у політологічній спадщині Володимира Старосольського**

*Демчишак Руслан Богданович, кандидат політичних наук, доцент  
кафедра політології та міжнародних відносин  
Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів, Україна*

**Анотація.** Проаналізовано політологічну спадщину представника української політичної думки соціалістичного спрямування міжвоєнного періоду ХХ ст. Володимира Старосольського. Досліджено погляди мислителя на сутність, структуру, формування та повноваження інститутів державної влади. З'ясовано внесок дослідника у теорію розподілу влади.

**Ключові слова:** розподіл влади, народний суверенітет, гілки влад, державні інститути

Дослідження вітчизняної політичної думки і практики політичної організації набуває важливого значення у наш час не лише у плані актуалізації політологічної спадщини українських мислителів, але, передусім, оптимального використання ідейно-теоретичних напрацювань і практичного досвіду минулого. Концепція розподілу влад Володимира Старосольського потребує глибокого аналізу і осмислення для з'ясування можливостей її використання при становленні демократичної правової Української держави та розбудови громадянського суспільства.

Окремі складові політологічної спадщини В. Старосольського були предметом дослідження О. Панок [7], Ю. Древницького [2], В. Згурської [4]. Українська політична думка Західної України соціалістичного спрямування та певні аспекти поглядів В. Старосольського побіжно висвітлювалися у загальних працях О. Гриніва [1], Ю. Левенця [6], О.Юристовського [12], Б. Кухти [5], Т. Ходак [11]. Однак питання, винесене у назву, тобто аналіз наукової спадщини В. Старосольського на предмет проблематики розподілу державної влади, у даній роботі досліджуються вперше.

Метою даної роботи є аналіз політологічної спадщини представника української політичної думки соціалістичного спрямування міжвоєнного періоду ХХ ст. Володимира Старосольського на предмет дослідження політико-правової сутності, особливостей формування, структури та повноважень вищих органів державної влади модерної держави в контексті теорій народного суверенітету та розподілу влади.

Визначний представник української політичної думки соціалістичного спрямування Володимир Старосольський, досліджуючи проблематику розподілу влади, стверджував, що вищезгаданий принцип апіорно суперечить теорії народного суверенітету, згідно якої народ виступає джерелом єдиної неподільної влади. Водночас точкою примирення концепцій розподілу влад та народного суверенітету залишався той факт, що одна із гілок влади – законодавча – однозначно визнавалася за народом, що підштовхувало до висновку про те, що в демократичній державі мало панувати, бодай у сфері законодавства, безпосереднє народоправство. Однак на практиці безпосередня демократія, зазначав мислитель, у модерній конституційній державі була швидше винятком, ніж правилом. Домінуючою формою реалізації народного суверенітету у сучасній державі стала репрезентативна демократія. Практичним втіленням ідеї репрезентації, зазначав В. Старосольський, виступає існування “репрезентаційних тіл”, яким народ делегує владу, пере-

дусім законодавчу. Причому законодавчим органом – парламентом – може бути лише орган, сформований внаслідок виборів, а не в будь-який інший спосіб. Мислитель багато уваги приділяє аналізу специфіки виборчих систем та демократичних принципів виборів як необхідної умови демократичного політичного процесу, що, однак, є предметом окремого дослідження.

Виділяючи дві системи устрою законодавчої влади: однопалатний та двопалатний парламенти, В. Старосольський позиціонує себе як прихильник однопалатної системи, стверджуючи, що лише нижня палата, яка формується шляхом виборності, може бути носієм делегованого їй народом суверенітету. Практика європейських парламентів свідчила про домінування саме нижньої палати. Верхню палату мислитель вважав історичним атавізмом у державах з унітарним устроєм, водночас допускав її існування у федераціях як репрезентанта інтересів окремих територіальних одиниць.

В. Старосольський необхідною умовою ефективного функціонування парламенту вважав існування певного порядку проведення засідань, ведення протоколів, голосувань, промов, внесення запитів тощо. Очевидно, мова йшла про таку необхідну складову організації діяльності законодавчого органу, як регламент, який у сучасних парламентах визначається спеціальними правовими актами. У дослідженнях В. Старосольського зустрічаємо назви і таких елементів організаційно-фахової структуризації сучасних законодавчих органів, як “президії парламенту в складі президента, його заступників та секретарів”, а також “постійно діючих комісій по певних напрямках діяльності” [10, 193].

В контексті розподілу влад особливу роль В. Старосольський відводив верхній владі, тобто інституту глави держави, залежно від форми правління монархії чи республіки відповідно монархові або президентові. “На тлі поділу влад виникла потреба установи, що сама не охоплена “поділом” утримувала би між ними зв'язок, давала запоруку, що єдність держави не буде розбита розбіжністю в діянні трьох різних “влад”. Це верховна влада” [10, 185]. Спосіб обрання глави держави – безпосередньо народом чи законодавчим органом – залежить від форми державного правління. Всенародно обраний глава держави безумно має більш вагомий політико-правовий статус. Глава держави має особливе привілейоване становище у цивільному і кримінальному праві, яке у сучасному

конституційному праві визначається як недоторканість на час виконання повноважень.

Найвищим органом виконавчої влади в модерній державі В. Старосольський проголошував кабінет міністрів, кількісний та профільний склад якого мав визначатися конституцією. Дослідник виділяв такі міністерства: “справ закордонних, внутрішніх, правосуддя (юстиції), скарбу (фінансів), освіти (інколи одночасно й ісповідань), війни, торгівлі і промисловості, шляхів та пошти і телеграфів... народного здоров'я, соціальної опіки, публічних робіт” [10, 211]. В залежності від форми правління кабінет міністрів формувалася парламентом або ж главою держави (монархом чи президентом). Аналізуючи розподіл владних повноважень у трикутнику “глава держави – парламент – уряд”, В. Старосольський стверджував, що теорія Монтеск'є щодо розподілу влад та рівноваги між гілками влади на практиці порушується. У випадку парламентської форми правління виконавча влада була залежною від законодавчої, у іншому випадку – від глави держави. Принцип незалежності гілок влади порушувався в обох випадках. Причому призначувалася главою держави і незалежна від парламенту виконавча влада домінувала над законодавчою, що порушувало баланс між гілками влади і спрямовувало демократичний розвиток суспільства до парламентської системи. Останнє твердження мислителя є особливо актуальним з огляду на сучасні політико-правові реалії України.

В. Старосольський виділяв три види відповідальності міністрів: політичну, карну та цивільну. Політичну відповідальність кабінету міністрів мислитель розглядав у тісному взаємозв'язку з принципом народного суверенітету та концепцією розподілу влад. У парламентській республіці відповідальність виконавчої влади перед народом реалізується через її відповідальність перед законодавчою владою, яку наділяє суверенітетом народ внаслідок виборів, у президентській республіці – через відповідальність перед всенародно обраним президентом. У випадку призначуваності кабінету міністрів невідповідальним перед народом главою держави – монархом – виникає певна суперечність між принципом народного суверенітету та політичною відповідальністю міністрів. Ліквідувати цю невідповідність можна шляхом “контрасигнатури”, коли урядовий акт глави держави вважається чинним лише після його контрасигнації міністром. “Таким чином, – зазначав В. Старосольський, – міністерська відповідальність є “функціонально” зв'язаною з невідповідальністю глави держави” [10, 215].

Під цивільною відповідальністю міністрів дослідник розумів відповідальність за завдання матеріальної шкоди у період урядування, а під карною – відповідальність за кримінальні злочини, в тому числі і такі, яких загалом карне право не передбачає.

Судову владу В. Старосольський також аналізував в контексті сумісності концепцій розподілу влад та народного суверенітету. Перша вимагала організації судів відповідно до аристократичного принципу, друга – демократичного. Виборність суддів чи призначення їх главою держави, законодавчою або ж виконавчою владою у той чи інший спосіб реалізують принцип народного суверенітету, але не в повній мірі

принцип розподілу та незалежності влад у випадку призначення судової влади. Поряд із судами цивільного і кримінального права мислитель виділяє і так звані суди “публічного права” – адміністративні суди, суди політичного, конституційного та виборчого права. Відповідно до вчення щодо незалежності гілок влади рішення виконавчої влади не могли розглядатися судовою. З метою захисту прав громадян та недопущення безконтрольності у діях виконавчої влади і створенні адміністративних судів, покликаних розглядати нормативно-правові акти виконавчої влади на відповідність закону. “Організація судів у найвищій інстанції “роздвоюється” – у справах безпосереднього правосуддя судовичество очолює найвищий суд, а в адміністративних справах судову організацію – міністерство юстиції, компетенція якого поширюється виключно на адміністративні справи” [2, 136].

Важливою умовою незалежності судової влади, на думку В. Старосольського, були певні “привілеї” судової влади: самостійність у виконанні своїх завдань, неусувальність суддів, належне матеріальне забезпечення [10, 219-220].

В. Старосольський піддавав критиці теорію Монтеск'є щодо розподілу влад, вважаючи, що такий розподіл неможливий не лише у розумінні рівноваги і незалежності гілок влади, але також у плані їх функцій і компетенцій. Так, стверджував мислитель, створений політичною теорією і прийнятий практикою термін “виконавча влада” є “помилковим і зовсім не відповідає істотному змісту тієї державної діяльності, яку ним означається” [10, 241]. Цей термін з одного боку надто широкий, тому що охоплює і судову владу, яка також виконує закони, а отже наділена частково виконавчою владою, з іншого – надто вузький, оскільки виконавча влада також приймає самостійні нормативно-правові акти, тобто володіє на практиці елементами законодавчої влади. По суті В. Старосольський, як влучно констатує Ю. Древніцький, “відмовився від абсолютизації твердження про поділ влади на три гілки, мотивуючи це тим, що жодна з трьох влад не є носієм лише тієї влади, яку здійснює, як вважається, виключно вона” [2, 131]. Замість “виконавча влада” мислитель пропонує вживати термін “адміністрація”.

В. Старосольський детально аналізував компетенції гілок влади відповідно до принципу розподілу повноважень. Мислитель наголошує на залежності цих компетенцій від форми державного правління та форми держави загалом, оскільки “поділ на монархії і республіки не єдина класифікація держави” [9, 25]. Так, повноваження верховної влади (глави держави) з порівняно великих у непарламентських державах зменшуються в міру здійснення у державі принципу народного суверенітету. Очевидним є твердження мислителя про більшу відповідність принципам демократії парламентських форм правління.

Адміністративні акти глави держави В. Старосольський класифікував на самостійні, які вважав пережитками абсолютної монархії, і погоджувани з виконавчою владою. До перших відносив призначення міністрів, компетенцію верховного головнокомандувача, право помилування та амністії, до других – різноманітні повноваження у сфері внутрішньої та зовнішньої

політики. Мислитель вважав, що верховна влада не повинна брати участь у законотворчості, але при цьому мати важелі впливу на законодавчу владу. Ця компетенція проявляється у скликанні законодавчого органу на засідання, їх закритті та праві розпуску парламенту.

Аналізуючи повноваження законодавчої влади, В. Старосольський знову концентрував увагу на суперечностях між принципами народного суверенітету та розподілу влад. Перший передбачав збереження адміністративних функцій за органом, що репрезентує народ – парламентом, другий – передачу їх виконавчій владі.

В. Старосольський виділяв наступні групи компетенцій законодавчої влади: безпосередні адміністративні функції, креаційні функції і контрольні функції. Найважливішою адміністративною компетенцією законодавчої влади мислитель вважав ухвалу державного бюджету. “Питання ухвалення бюджету віддає до рук законодавчої влади долю існуючого правительства, бо несхвалення бюджету позбавляє правительство можливості виконувати його адміністративні завдання. Через те схвалення бюджету є рішенням законодавчої влади про адміністрацію та про всі її галузі, а зараз і висловом з її боку довір’я правительству. Наслідком цього справа схвалення бюджету є основною справою у політичному житті” [10, 253]. Таким чином, функцію парламенту щодо ухвалення бюджету мислитель вважав опосередкованим способом реалізації народного суверенітету та елементом балансу між гілками влади.

До інших адміністративних функцій законодавчої влади В. Старосольський відносив: компетенцію щодо визначення чисельності армії та оголошення військового призову; компетенцію оголошення війни та укладання мирних договорів (у здійсненні цього повноваження законодавча влада конкурує з верховною); компетенцію щодо визначення громадянства. статусу мігрантів тощо.

Креаційні функції законодавчої влади В. Старосольський пов’язував з впливом парламенту на формування інших вищих органів державної влади, зокрема призначення урядовців та суддів. Участь парламенту у формуванні уряду залежала від форми правління у конкретній державі і була елементом системи стримувань і противаг між гілками влади. Дослідник стверджував, що інколи противагою до компетенції законодавчої влади відправити у відставку виконавчу є повноваження уряду щодо розпуску парламенту. Недовір’я до уряду може бути висловлене як безпосередньою ухвалою, так і вінший спосіб – шляхом несхвалення бюджету, відсутності підтримки важливому урядовому законопроекту.

Контрольні функції законодавчої влади можуть реалізовуватися через відповідальність міністрів, відмову уряду у затвердженні кредитів, контроль за виконанням державного бюджету (рахунковий контроль), здійснення “інтерпеляцій” (депутатських запитів), створення спеціальних парламентських слідчих комісій [10, 255-259].

Головним носієм адміністративних функцій влади В. Старосольський визначав виконавчу гілку влади,

виділяючи два види її діяльності – господарську та владну. До господарських компетенцій виконавчої влади мислитель відносив справи по управлінню майном, ведення статистики, утримання шляхів, засобів комунікації тощо. До владних повноважень уряду В. Старосольський відносив у першу чергу різноманітні нормативно-правові акти: розпорядки, грамоти, накази, а також конструктивні адміністративні діяння (розпорядження, що творять нові правові відносини чи ліквідовують вже існуючі) та декларативні адміністративні діяння (урядова заява про існування певних урядових відносин) [10, 260].

Адміністративні функції судової влади, на думку В. Старосольського, зумовлені необхідністю технічного забезпечення судочинства, полягають у веденні різноманітних книг та реєстрів.

Можемо констатувати, що політологічна спадщина представника української політичної думки соціалістичного спрямування міжвоєнного періоду ХХ ст. Володимира Старосольського, а особливо внесок дослідника у теорію розподілу влади та системи стримувань і противаг між її гілками, не втратили своєї новизни та значення для сучасної української політичної і правової думки. В. Старосольський піддавав критиці теорію розподілу влади в її класичному варіанті, вважаючи, що такий розподіл неможливий не лише у розумінні рівноваги і незалежності гілок влади, але також у плані їх функцій і компетенцій. Адже, в залежності від форми правління кабінет міністрів формувався парламентом або ж главою держави (монархом чи президентом). У випадку парламентської форми правління виконавча влада була залежною від законодавчої, у іншому випадку – від глави держави. Принцип незалежності гілок влади порушувався в обох випадках. Причому, вважав дослідник, призначувана главою держави і незалежна від парламенту виконавча влада домінувала над законодавчою, що порушувало баланс між гілками влади і спрямовувало демократичний розвиток суспільства до парламентської системи. Останнє твердження мислителя щодо більшої відповідності принципам демократії парламентських форм правління є особливо актуальним з огляду на сучасні політико-правові реалії України. Водночас, стверджував мислитель, створений політичною практикою термін “виконавча влада” є з одного боку надто широким, тому що охоплює і судову владу, яка також виконує закони, а отже наділена частково виконавчою владою, з іншого – надто вузьким, оскільки виконавча влада також приймає самостійні нормативно-правові акти, тобто володіє на практиці елементами законодавчої влади. Фактично жодна з трьох влад не є носієм лише тієї влади, яку здійснює, як вважається, виключно вона. Замість “виконавча влада” мислитель пропонує вживати термін “адміністрація”. В. Старосольський також відповідно до концепції народного суверенітету та розподілу влади обґрунтовував незалежне становище голови кабінету міністрів, принцип “контрасигнатури”, особливий статус суддів. Політологічна спадщина В. Старосольського потребує подальших досліджень та аналізу.

ЛІТЕРАТУРА (REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Гринів О. Українська націологія між світовими війнами: історичні нариси. – Львів: Світ, 2008. – 430 с.  
*Hryniv O. Ukrayins'ka natsiologiya mizh svitovymu viynamy: istorychni narysy. – L'viv: Svit, 2008. – 430 s.*
2. Древницький Ю. Володимир Старосольський: громадсько-політична та наукова діяльність (1878-1942). – Тернопіль: В-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2012. – 304 с.  
*Drevnits'kyu Yu. Volodymyr Starosol's'kyu: hromads'ko-politychna ta naukova diyal'nist' (1878-1942). – Ternopil': V-vo TNPU im. V. Hnatyuka, 2012. – 304 s.*
3. Древницький Ю. Наукова діяльність Володимира Старосольського // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – К.: Українське агентство інформації та друку "Рада", 2008. – Т. XIX. – С. 138-150.  
*Drevnits'kyu Yu. Naukova diyal'nist' Volodymyra Starosol's'koho // Zbirnyk naukovykh prats' Naukovo-doslidnoho instytutu ukrayinoznavstva. – K.: Ukrainys'ke ahentstvo informatsiyi ta druku "Rada", 2008. – T. KhIKh. – S. 138-150.*
4. Згурська В. Концепція нації і держави Володимира Старосольського. – : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.05 – етнополітологія та етнодержавознавство – Київ, 2008. – 22 с.  
*Zhurs'ka V. Kontsepsiya natsiyi i derzhavy Volodymyra Starosol's'koho. – : avtoref. dys. na zdobuttya nauk. stupenya kand. polit. nauk : spets. 23.00.05 – etnopolitohiya ta etnoderzhavoznavstvo – Kyiv, 2008. – 22 s.*
5. Кухта Б. З історії української політичної думки першої половини ХХ ст. – Львів: ЛДУ, 1993. – 161с.  
*Kukhta B. Z istoriyi ukrayins'koyi politychnoyi dumky pershoyi polovyny KhKh st. – L'viv: LDU, 1993. – 161s.*
6. Левенець Ю. Теоретико-методологічні засади української суспільно-політичної думки: проблеми становлення та розвитку (друга половина ХІХ – поч. ХХ ст.): монографія. – К: Стило, 2001. – 584 с.  
*Levenets' Yu. Teoretyko-metodolohichni zasady ukrayins'koyi suspil'no-politychnoyi dumky: problemy stanovlennya ta rozvytku (druha polovyna XIX – poch. XX st.): monohrafiya. – K: Stylos, 2001. – 584 s.*
7. Панок О. Сутність та основні проблеми політичної концепції Володимира Старосольського : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.01 – теорія та історія політичної науки. – Київ, 1998. – 21 с.  
*Panok O. Sutnist' ta osnovni problemy politychnoyi kontsepsiyi Volodymyra Starosol's'koho : avtoref. dys. na zdobuttya nauk. stupenya kand. polit. nauk : spets. 23.00.01 – teoriya ta istoriya politychnoyi nauky. – Kyiv, 1998. – 21 s.*
8. Політологія. Кінець ХІХ – перша половина ХХ ст. : Хрестоматія; за ред. О. Семківа. – Львів: Світ, 1996. – 800с.  
*Politohiya. Kinets' KhIKh – persha polovyna KhKh st. : Khrestomatiya; za red. O. Semkiva. – L'viv: Svit, 1996. – 800s.*
9. Старосольський В. До питання про форми держави. – Львів: Накладом "НТШ", 1923. – 25 с.  
*Starosol's'kyu V. Do pytannya pro formy derzhavy. – L'viv: Nakladom "NTSh", 1923. – 25 s.*
10. Старосольський В. Політичне право: курс лекцій. – Регенсбург - Новий Ульм, 1950. – 373 с.  
*Starosol's'kyu V. Politychne pravo: kurs leksiy. – Rehensburh - Novyy Ul'm, 1950. – 373 s.*
11. Ходак Т. Державно-правова думка в Західній Україні (1919–1939 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права. – К, 2008. – 19 с.  
*Khodak T. Derzhavno-pravova dumka v Zakhidniy Ukraini (1919–1939 rr.) : avtoref. dys. na zdobuttya nauk. stupenya kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.01 – teoriya ta istoriya derzhavy i prava. – K, 2008. – 19 s.*
12. Юристовський О. Нарис історії політичної думки України: навч. посібник. – Львів: ОліС - плюс, 2001. – 268 с.  
*Yurystovs'kyu O. Narys istoriyi politychnoyi dumky Ukrainy: navch. posibnyk. – L'viv: OISS - plyus, 2001. – 268 s.*

**Demchyshak R.B.**

**Political and legal nature, authority and division of power in political science heritage of Volodymyr Starosolskiy**

Political heritage of the representative of the Ukrainian political thought of socialism in the interwar period of the twentieth century has been analyzed. The researcher's views on the nature, structure, formation and powers of the institutions of government have been examined and his contribution into the theory of separation of powers has been elucidated.

**Keywords:** separation of powers, popular sovereignty, branches of government, public institutions

**Демчишак Р.Б.**

**Политико-правовая сущность, полномочия и распределение государственной власти в политологическом наследии Владимира Старосольского**

**Аннотация.** Проанализировано политологическое наследие представителя украинской политической мысли социалистического направления межвоенного периода ХХ ст. Владимира Старосольского. Исследовано взгляды мыслителя на сущность, структуру, формирование и полномочия институтов государственной власти. Выяснен внос исследователя в теорию распределения власти.

**Ключевые слова:** распределение власти, народный суверенитет, ветви власти, государственные институты