



**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ**

**ДЕРЖАВА І ПРАВО  
В УМОВАХ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ  
ІНТЕГРАЦІЇ**

**Київ  
2008**

**УДК 342**

**Д 36** Держава і право в умовах європейської інтеграції. Збірник наукових статей. – К.: Національна академія управління, 2008. – 84 с.

**ISBN 978-966-8406-36-2**

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

С. А. Єрохін, доктор економічних наук, професор  
Ю. В. Нікітін, кандидат юридичних наук, доцент  
І. В. Музика, кандидат юридичних наук, доцент  
Ж. М. Пустовіт, кандидат юридичних наук, доцент

До збірника увійшли матеріали круглого столу «Держава і право в умовах європейської інтеграції», організований та проведений ВНЗ «Національна академія управління» 19 жовтня 2007 р. у Києві.

УДК 342

Рекомендовано до друку Вченою радою ВНЗ "Національна академія управління". Протокол № 5 від 25.10.2007 р.

Статті друкуються у відповідності з наданими матеріалами.

Відповідальність за достовірність викладеної інформації несуть автори статей. Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції.

© ВНЗ «Національна академія управління», 2008

**ISBN 978-966-8406-36-2**

## Зміст

<b>Оніщук М. В.</b> Референдна демократія в Україні: стан і перспективи розвитку	4
<b>Федоренко В. Л.</b> Концепція багатовимірної системи конституційного права України та проблеми її реалізації в процесі сучасного конституційного правотворення (організаційно-правові аспекти)	10
<b>Нікітін Ю. В.</b> Основи правового статусу внутрішньої безпеки українського суспільства в контексті національної і європейської безпеки	17
<b>Музика І. В.</b> Проблеми становлення ліберального праворозуміння в контексті євроінтеграції	24
<b>Пустовіт Ж. М.</b> Теоретичні проблеми установчої функції Верховної Ради України	32
<b>Волянська Г. В., Ковтунець В. В.</b> Класичний конституціоналізм vs. традиційний пострадянський конституціоналізм	43
<b>Гурин О. О.</b> Теоретико-методологічні аспекти інституційних принципів референдного процесу та їх роль для забезпечення установчої влади народу	48
<b>Сав'як О. В.</b> Проблеми класифікації конституційно-правових звичаїв як джерел сучасного конституційного права України	55
<b>Гнатюк Д. В.</b> Українська мова, як чинник національної безпеки, самоідентифікації та консолідації українського народу на шляху до євроінтеграції	61
<b>Каблов О. В.</b> Принцип верховенства права і його реалізація на сучасному етапі розвитку українського суспільства	66
<b>Софіюк Т. О.</b> Концепція народного суверенітету в Конституції України	71
<b>Бєліков П. А.</b> Теоретичні проблеми парламентаризму в Україні	79

**Онiщук Микола Васильович**

Голова Національної комісії із зміцнення демократії  
та утвердження верховенства права,  
кандидат юридичних наук

## **РЕФЕРЕНДНА ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Нині більшість з політичних сил, які пройшли до Верховної Ради України VI скликання, а також політиків і громадських діячів, вчених не лише констатують недосконалість окремих положень Конституції України, а й публічно висловлюються на користь її вдосконалення. Думка про доцільність вдосконалення Конституції України висловлюється й зарубіжними та міжнародними політиками. Зокрема, Генеральний секретар Ради ЄС, верховний представник Європейського Союзу із зовнішньої політики і політики безпеки Хав'єр Солана, у інтерв'ю тижневику «Дзеркало тижня» висловився на користь повернення до конституційної реформи, з метою створення ефективної системи стримувань і противаг та підсилення державних інститутів. «А відповідь на запитання про конституційний устрій, – вважає Хав'єр Солана, – повинен дати український народ.

І те, як приймаються рішення щодо конституційної реформи, має не меншу, коли не більшу вагу, ніж навіть зміст самої реформи».<sup>1</sup>

Застереження Хав'єра Солани щодо необхідності вибору легітимних шляхів продовження конституційної реформи в Україні є нині актуальним, з огляду на те, що окремі політичні сили, які беруть участь у позачергових виборах до парламенту, визначили складовою своєю виборчої стратегії ініціювання проведення всеукраїнського референдуму з конституційних питань. Можна погодитись, що конституційні референдуми дозволяють найбільш повно втілити волю народу в основний закон суспільства та держави, але для проведення таких референдумів у країні мають бути створені відповідні умови. До того ж, проведення загальнонаціонального референдуму має відповідати принципу раціоналізму народовладдя й дотримуватись тих меж, які чинне законодавство встановлює для проведення всенародних голосувань.

На наше переконання, будь-який референдум буде мало ефективним правовим інструментарієм забезпечення безпосередньої реалізації народного суверенітету, за умови відсутності відповідного конституційного режиму, а саме – режиму референдної демократії в Україні. При цьому, режим референдної демократії в Україні є вельми бажаною умовою для проведення перед усе конституційних референдумів, оскільки навряд чи можна буде говорити про успіх прийнятої на референдумі конституції, коли сама процедура її прийняття стане предметом судових спорів і позасудових суперечок щодо її легітимності.

Що ж являє собою режим референдної демократії? Референдна демократія є доволі унікальним політичним і конституційно-правовим явищем, яке історично сформувалося і отримало свій подальший розвиток лише в деяких країнах світу, при цьому, в окремих із них – виключно на місцевому рівні (США). Для більшості ж країн світу проведення референдумів стало разовою історичною подією (Албанія, Грузія, Канада, Казахстан, Норвегія, РФ та ін.), а конституювання референдумів засвідчило повагу представницьких органів до влади народу. Історії також відомі випадки, коли референдуми використовувалися для легітимізації антинародних за своєю сутністю рішень лідерів держави (Франція 1804, 1851 рр.; Німеччина 1933, 1938 рр.; Південна Родезія 1923 р. та ін.), або ж для подовження терміну повноважень глави держави (Єгипет 1965, 1976, 1978, 1993, 1999 рр.; Сирія 1978, 1985 рр.; Пакистан 1984, 2002 рр.; Узбекистан 2001 р. та ін.). До того ж, ставлення до референдної демократії в умовах глобалізації стало більш обережним після провальних спроб ратифікації Конституції ЄС Люксембургом, Нідерландами і Францією у 2005 р. Зазначене свідчить про неоднозначність теорії та практики референдної демократії та її генезис у сучасному світу.

Зародившись у Швейцарії, референдуми пройшли складний і неоднозначний шлях історичного розвитку і започаткували у різних країнах чи групах країн, об'єднаних за географічним, історичним, цивілізаційним та іншими принципами, різноманітні моделі референдної демократії, найбільш відомими з яких є «швейцарська модель» (Швейцарія), «французька модель» (Франція, Бельгія, Люксембург, Нідерланди, Алжир та ін.), «американська модель» (США), «британська модель» (Велика Британія, Австралія), «скан-

динавська модель» (Данія, Норвегія, Швеція), «латиноамериканська модель» (Болівія, Бразилія, Уругвай, Чилі та інші), «іберійська модель» (Іспанія, Португалія), «радянська модель» (колишній СРСР та країни «соціалістичного табору»), «ісламська модель» (Іран, Марокко та ін.), «пострадянська модель» (Грузія, Молдова, РФ, Україна та ін.) та власне модель «референдної демократії ЄС» (Європейський Союз).

Референдна демократія є, перед усім, різновидом конституційного режиму (франц. – *regime*, від лат. *regimen* – управління, керівництво), важливою складовою національного демократичного політичного режиму, декларованого Конституцією України (ст. 1). Відповідно, референдна демократія – це система встановлених Конституцією і законами України легітимних способів і методів безпосередньої реалізації народного суверенітету у формі ініціювання, організації та проведення референдумів, а також реалізації його рішень.

Сутність референдної демократії полягає в прямій реалізації політичної волі Українського народу шляхом проведення всеукраїнського референдуму. Зазначене дозволяє ідентифікувати референдну демократію як первинний і пріоритетний вид безпосередньої демократії. Зміст цього виду демократії визначають рішення референдумів імперативного характеру, які втілюють політичну волю Українського народу при вирішенні найбільш важливих питань суспільного і державного життя. Тобто, зміст референдної демократії визначається предметом референдумів і юридичною силою їх рішень.

Конституція України в ст. 5 визначила, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При цьому, визнавши референдуми важливою формою безпосередньої демократії в Україні, Основний Закон закріпив у ст. 38, 69, 70, 72–74, п. 2 ст. 85, п. 6 ст. 106 та ст. 156 конституційні положення щодо порядку ініціювання та проведення обов'язкових референдумів. Розвиток конституційних положень про референдум має здійснювати відповідний закон України про референдуми, але чинний на сьогодні Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. нині застарів і суперечить ряду положень Конституції України.

Утім, закріплені в Конституції та законах України нормативні положення про референдуми не можна цілковито ототожнювати з референдною демократією. Як свідчить досвід України та ряду зарубіжних країн, наприклад, Російської Федерації, Чеської Республіки та інших, конституювання референдумів за умови відсутності або ускладнення правових механізмів реалізації цих положень не тільки не сприяє здійсненню цієї форми безпосередньої реалізації народного суверенітету та публічної влади територіальних громад, а й перетворює у юридичну фікцію відповідні конституційні положення.

З метою утвердження і розвитку в Україні національної моделі референдної демократії необхідно, перш за все, сформувати конституційні засади, принципи референдної демократії, тобто, ті доктринальні ідеї та ідеали, відсутність яких не дозволяє вдосконалити чинне референдне законодавство і часто зводить нанівець усі спроби вирішення найбільш важливих питань суспільного і державного життя в Україні на всеукраїнському референдумі. Нажаль, доводиться визнати, що питання вдосконалення законодавства про референдуми, як і сама ідея їх проведення, набуває актуальності переважно під час проведення передвиборчої кампанії.

Зокрема, у червні 2007 року питання проведення всеукраїнського референдуму знову набуло своєї актуальності. Зокрема, НУ та БЮТ висловилися за доцільність розроблення нової Конституції України з її наступним утвердженням на всеукраїнському референдумі. Утім, з часом вітчизняні політики, громадські діячі та науковці прийшли до думки, що конституційний референдум може бути проведений лише після прийняття нового закону України про референдуми. Тобто, після вдосконалення Верховною Радою України VI скликання референдного законодавства.

На початку серпня 2007 р. БЮТ виступив з ініціативою проведення всеукраїнського референдуму з декількох питань, які б стосувались принципів положень майбутньої нової Конституції України. 8 серпня 2007 р. лідер БЮТ Ю. Тимошенко заявила про подання до Центральної виборчої комісії документів для реєстрації 800 ініціативних груп для проведення референдуму по внесенню змін до Конституції України.

Утім, 17 серпня 2007 р. Центральна виборча комісія відмовила БЮТ в реєстрації ініціативних груп по збору підписів громадян

для проведення референдуму для внесення змін до Конституції України щодо визначення повноважень Президента України. У мотивувальній частині свого рішення Центральна виборча комісія вказала, що референдум, який пропонується провести БЮТ має консультативний характер, оскільки не передбачає прийняття законів, направлених на зміну Конституції.

20 серпня 2007 року Президент України В. Ющенко, коментуючи референдні ініціативи та перспективи їх реалізації зауважив, що проведення конституційного референдуму дасть народну оцінку щодо організації та здійснення державної влади в Україні та вирішить подальшу долю конституційної реформи 2004 року. Водночас, Президент відзначив, що для проведення всеукраїнського референдуму необхідно що найменше три місяці з моменту прийняття рішення про його проведення, а тому провести референдум одночасно із виборами 30 вересня є порушення термінів визначених Законом. Пізніше, виступаючи 24 серпня 2007 р. з нагоди Дня Незалежності України, Президент України висловився за створення Національної конституційної ради, яка буде розробляти проект нової редакції Основного Закону, який буде у подальшому затверджений на всеукраїнському референдумі.

Ряд політиків і громадських діячів вбачають у позиції Президента України спроби обмеження права народу на безпосередню реалізацію свого суверенітету шляхом проведення всеукраїнського референдуму з конституційних питань. Але, така точка зору не відповідає істині, оскільки референдуми не можуть бути абсолютизованими. У такому випадку, форма підмінює зміст референдної демократії.

Референдуми, як і референдна демократія в цілому, повинні мати свої раціональні конституційні межі, які визначаються вимогами і умовами до проведення референдумів, дотримання яких врешті й гарантує легітимність як самого всенародного голосування, так і прийнятого на ньому рішення.

На нашу думку, проведення конституційного референдуму в Україні є подією передбачуваною. Утім, для проведення такого референдуму слід створити всі умови для формування в нашій державі референдної демократії, а саме: по-перше, Верховна Рада України VI скликання має невідкладно розробити і прийняти новий закон про всеукраїнський референдум, оскільки організація і про-



ведення референдумів в Україні визначається виключно законами України (п. 20 ст. 92 Конституції України), а чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року нині не дає правових підстав для проведення легітимних референдумів; по-друге, бажаним було б отримати офіційне тлумачення Конституційним Судом України статті 72 Основного Закону щодо процедури ініціювання всеукраїнського референдуму громадянами України. Це унеможливило б політичні спекуляції довкола всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, які мали місце впродовж усіх років з Дня прийняття Конституції України 1996 року; по-третє, слід визнати, що народ утверджує нову Конституцію України, але три і більше мільйони громадян України, що мають конституційне право ініціювати проведення всеукраїнського референдуму, не можуть написати проект цієї Конституції. Для розроблення проекту нової Конституції України, яка буде затверджена народом на референдумі, необхідно створення спеціального органу-конститутианти, уповноваженого розробити проект нового Основного Закону; по-четверте, неприпустимим є протиставлення референдумів діяльності передбачених Конституцією України і легітимно сформованих представницьких органів державної влади (парламент, глава держави). Необхідно визнати і закріпити на законодавчому рівні, що всенародне голосування не може припиняти повноважень всенародного обраних органів державної влади та скасовувати їх рішення; по-п'яте, референдуми є конструктивною формою народовладдя і тому їх проведення не буде мати бажаного результату за умови політичних, соціальних, мовних, релігійних й інших суспільних протистоянь.

Дотримання визначених умов проведення конституційного референдуму не лише визначатиме його легітимність, а й стане умовою реалізації рішень, прийнятих на такому референдумі. Тобто, виявлені нами умови є складовою гарантією реалізації нової Конституції України.

<sup>1</sup> Хав'єр Солана: «Сьогодні настав той день, коли політичному керівництву треба виявити максимальну відповідальність за долю країни» // Дзеркало тижня. – 2007. – № 34. – С 1, 5.

**Федоренко Владислав Леонідович**

головний консультант Служби забезпечення зв'язків  
з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України,  
Секретаріату Президента України,  
кандидат юридичних наук, доцент

## **КОНЦЕПЦІЯ БАГАТОВИМІРНОЇ СИСТЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В ПРОЦЕСІ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОТВОРЕННЯ (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)**

Одним із головних здобутків конституційної реформи 2004–2007 рр., на нашу думку, стало запровадження в українській юридичній науці нових методологічних підходів щодо дослідження проблем теорії та практики конституційного права України. Завдяки зусиллям сучасних українських вчених-конституціоналістів відбулося раціональне переосмислення здобутків радянської державно-правової думки та подолання інерційних процесів, що позначились здавалося б безкінечною модернізацією радянської правової доктрини та позитивістських підходів, що мали місце в 1991-2004 рр., а також запозичення передових конституційних ідей та ідеалів європейського конституціоналізму.

У період конституційно-правової реформи 2004–2007 років були сформовані нові наукові принципи і підходи щодо розуміння сутності та змісту системи конституційного права України, як теоретико-методологічної основи розвитку і вдосконалення системи чинного конституційного законодавства. Категорія «система конституційного права України» розуміється на сьогодні в українській юридичній науці як об'єктивно обумовлена система природного та позитивного конституційного права; загальної та особливої частини конституційного права; національного та міжнародного (європейського) конституційного права; матеріального та процесуального конституційного права, що складаються з інститутів і норм конституційного права, які регулюють політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні й інші найважливіші суспільні відносини, що є предметом конституційного права.<sup>1</sup>

Безперечно, для системи національного права будь-якої країни світу властиві й інші зрізи права – публічне і приватне, суб'єктивне і об'єктивне, світське і канонічне<sup>2</sup>, право і «неправо»<sup>3</sup> тощо. І, на жаль, події 2007 року продемонстрували неприродну актуалізацію поділу конституційного права на право і «неправо». Утім, вказані зрізи конституційного права вряд чи слід вважати перспективними, а не рудиментними. Врешті, вони вимагають додаткових досліджень щодо можливості визнання за ними юридичних властивостей складових системи конституційного права.

Концепція багатоплощинної системи конституційного права України має не лише теоретичне, а й практично-прикладне значення. Як відомо, дискусії про співвідношення та взаємовплив системи права та системи законодавства мають давню історію. Більшість правознавців вважають, що ці категорії є однопорядковими, хоча й не тотожними.<sup>4</sup> На нашу ж думку, взаємовплив і взаємодія системи конституційного права не викликають сумнівів – система конституційного права України та уявлення про неї формують правосвідомість суб'єктів конституційного правотворення, водночас, конституційно-правові акти та інші джерела цієї галузі права вносять свої корективи в систему конституційного права, змінюють її юридичні властивості.

Аксіоматичною стає й теза про необхідність урахування вказаних юридичних властивостей системи конституційного права України в правотворчій і правозастосовчій діяльності основних суб'єктів конституційного процесу. Так, за час каденції Верховної Ради України V скликання на підпис Президентів України надійшло 261 законів України, із яких щодо 50 законів України Президент застосував право вето. Станом на 18 червня 2006 року з числа 50 законів, до яких Глава держави застосував право вето, 20 набули чинності (14 законів України прийнято повторно, з урахуванням пропозицій Президента України; 3 – в доопрацьованій редакції та 3 закони України прийняті з подоланням вето Президента України, у тому числі й Закон України № 514 «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року); 10 законів України відхилено (7 законів України відхилено, оскільки вето Президента України не було подоланим, 3 закони України відхилено за пропозицією Глави держави); 20 законів України очікують на повторний розгляд парламенту (з них 12 президент України пропонує скасувати, 1 закон України

повторно прийнято парламентом 14 червня 2007 року без належних конституційних підстав). При цьому, до 28 з 50 заветованих Президентом України законів України, застосування право вето мотивувалось їх невідповідністю Конституції України.<sup>5</sup> Отже, стверджувати про системність та ефективність законотворчої діяльності парламенту минулого скликання не доводиться.

У зв'язку з цим, видається, що концепція багатоплощинної системи сучасного конституційного права України може стати теоретико-методологічною основою новітнього конституційного процесу в Україні, який актуалізувався в умовах конституційно-правової реформи 2004-2007 рр., й сприяти подальшому вдосконаленню системи конституційного законодавства України і, власне всієї системи джерел національного конституційного права.

Так, на нашу думку, анонсованому різними політичними силами в переддень одинадцятої річниці з Дня прийняття Конституції України утвердженню на всеукраїнському референдумі нового Основного Закону<sup>6</sup>, а також подальшому вдосконаленню чинного конституційного законодавства України мало б первувати формування новітньої Концепції розвитку системи законодавства України на 2007–2012 роки. При цьому, в силу актуальності розвитку конституційного законодавства, окремою складовою цієї Концепції має бути Концепція розвитку конституційного законодавства України на 2007–2012 роки.

Утім, створення ефективної Концепції не може бути результатом плідної діяльності одного чи навіть групи вчених. Такий результат може бути лише результатом виваженої державної політики у сфері залучення науковців до процесів національного державотворення та правотворення.

Історії національного права відомі позитивні приклади вирішення цього питання. Зокрема, напередодні прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, вчені-правознавці Інституту законодавства Верховної Ради України, реагуючи на вимоги часу, зокрема, на необхідність подальшого розвитку й систематизації законодавства України на основі майбутньої Конституції України, об'єднали провідних юристів України й сформуvalи Концепцію розвитку законодавства України до 2005 року. В основу цієї Концепції була покладена теза про необхідність належного теоретико-методологічного забезпечення тогочасного конституційного процесу

та розвитку чинного законодавства України й забезпечення системності його генезису на основі майбутнього Основного Закону.<sup>7</sup> Значна кількість положень цієї Концепції дійсно знайшла своє об'єктивне відображення як в Конституції, так і в чинному законодавстві України, яке розвивало її нормативні положення. На нашу думку, розроблення Концепції сприяло постановці питання про систему права, як теоретико-методологічну основу розвитку чинного законодавства України, й чи не вперше в Україні сприяло конструктивному об'єднанню зусиль вчених-правознавців і юристів практиків у вирішенні нагальних проблем національного державотворення та правотворення на основі системного програмування генезису вітчизняного законодавства. У подальшому ж такі масштабні креативно-правові проекти проводились доволі рідко.

Що ж стоїть на заваді консолідації зусиль правознавців у формуванні Концепції розвитку конституційного законодавства України на найближчі 5–7 років? На перший огляд, чинниками які унеможливають оперативне створення такої концепції є відсутність відповідних наукових і науково-дослідних установ в Україні, їх належного правового, матеріально-технічного та соціального забезпечення. Але, це не відповідає дійсності. Нині в Україні діє ряд відомчих науково-дослідних установ науково-кадровий потенціал яких формально відповідає професорському складу ВНЗ України.

Свої науково-дослідні інститути та центри мають всі суб'єкти законодавчої ініціативи – Президент України, народив депутати України, Кабінет Міністрів України. Зокрема, інститут Президента України, окрім Секретаріату Президента України та Ради національної безпеки і оборони України, включає в себе також Національну академію державного управління при Президентові України та низку науково-дослідних установ, підпорядкованих Президенту України та Раді національної безпеки і оборони України. Це – Національний інститут стратегічних досліджень, Інститут проблем національної безпеки, Національний інститут проблем міжнародної безпеки.

Відносно новим дорадчим органом при Президентові України є Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України. Цей Національний центр та Положення про його організацію та діяльність були затверджені Указом Президента України № 157/2006

«Про Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України» від 28 лютого 2006 р.

Законотворча діяльність народних депутатів України, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 22 жовтня 1992 року № 2710-ХІІ «Про вдосконалення роботи Верховної Ради України», забезпечується Інститутом законодавства Верховної Ради України. Його основними завданнями є участь у фундаментальних дослідженнях, здійснення прикладних досліджень у сфері державного будівництва та законопроектних робіт, координація участі наукових установ та інших організацій у законотворчій діяльності Верховної Ради України. Крім цього, на Інститут покладено завдання розробки проектів концепції розвитку законодавства України та програм законопроектної діяльності Верховної Ради України.

Законотворчу діяльність Кабінету міністрів України здійснює Міністерство юстиції України. Зокрема, Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України.

До перелічених відомчих науково-дослідних установ і центрів також слід додати секретаріати глави держави, парламенту, уряду, апарати радників, консультантів тощо. Також, слід згадати про таку провідну юридичну науково-дослідну установу, як Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, який будучи структурним підрозділом НАН України здійснює науково-методологічне забезпечення вищих органів державної влади, включаючи суб'єктів законодавчої ініціативи.

Не можна заперечувати ефективність планування законопроектної діяльності цими органами. Зокрема, законопроектна робота Уряду та парламенту в значній мірі здійснюється відповідно до перспективних планів. Так, Постановою Верховної Ради України від 30 листопада 2006 року № 397-V затверджено Перспективний план законодавчих робіт Верховної Ради України п'ятого скликання. Орієнтовний план законопроектної роботи Уряду на 2007 рік затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2007 року № 239-р.

Утім, усі перелічені відомчі науково-дослідні установи і центри, маючи значний кадровий, матеріально-технічний і кадровий потенціал на сьогодні не змогли консолідувати зусилля всіх провідних українських правознавців і розробити цілісну Концепцію розвитку національного законодавства України на найближчі

роки, чи принаймні Концепцію розвитку конституційного законодавства України на цей самий період.

На нашу думку, причинами існуючої інерційності в організації теоретико-методологічного забезпечення формування системи новітнього законодавства України є: 1) ігнорування потенціалу університетської юридичної науки. Нажаль, прагнучи до інтеграції в європейський освітній простір і запроваджуючи в Україні стандарти Болонської системи, державні діячі ігнорують європейські наукові стандарти і вагомість університетської освіти; 2) недооцінювання потенціалу наукових асоціацій і товариств і відсутність їх підтримки з боку держави. Хоча, саме такі асоціації та товариства мали б сприяти зближенню відомчої та університетської юридичної науки; 3) відсутність практики і правових механізмів здійснення наукових досліджень на замовлення органів державної влади університетами, групами вчених чи окремими вченими на конкурсній основі.

Існують й інші чинники, але подолання хоча б виявлених тенденцій сприяло б створенню належних організаційно-правових умов практичної реалізації концепції багатомірної системи конституційного права України, чи будь-якої іншої належним чином обґрунтованої наукової концепції розвитку сучасного конституційного законодавства України. На нашу думку, підставою для вдосконалення організаційних аспектів теоретико-методологічного забезпечення конституційної правотворчої діяльності у найближчий час може стати організація діяльності Національної конституційної ради, створюваної за ініціативи Президента України.

<sup>1</sup> Федоренко В.Л. Теоретико-методологічні проблеми системи сучасного конституційного права України // Право України. – 2006. – № 2. – С. 22.

<sup>2</sup> Див.: Волощенко О. М. Канонічне право як окрема система права // Вісник Київського університету права. – 2006. – № 2. та ін.

<sup>3</sup> Саммигулин В. К. Право и неправое // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 5-8.

<sup>4</sup> Бобылев А.И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 22-27.; Поленина В.С. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 5-12.; Федоренко В.Л. Система конституційного права та система конститу-

- ційного законодавства України як елементи національної правової системи // Держава і право. Зб. наукових праць. Вип. 6. – К.: Юридична книга, 2000. – С 87-96.; Євграфова Є.П. Система національного законодавства в контексті права (лібертарно-легістський підхід). – К., 2007. – 184 с. та ін.
- <sup>5</sup> Федоренко В.Л. Концепція багатовимірної системи конституційного права України – теоретико-методологічна основа вдосконалення системи конституційного законодавства України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 9. – С. 23-42.
- <sup>6</sup> Янукович В. Свобода, согласие, компромисс или какая Конституция нужна Украине; Тимошенко Ю. Новая Конституция Украины: от паритета силы к приоритету прав; Пукшин И. Конституция Украины: решение будет всенародным // Зеркало недели. – 2007. – №25.-С. 1-3.
- <sup>7</sup> Опришко В.Ф. Основні положення проекту Концепції розвитку законодавства України до 2005 року // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. Травень, 1996 року. – К., 1996. – С 3-17.



**Нікітін Юрій Вікторович**

кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
ВНЗ «Національна академія управління»

## **ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ І ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ**

Під правовим статусом системи внутрішньої безпеки потрібно розуміти закріплені в правових нормах структуру, функції, порядок діяльності, перспективи розвитку цих систем, а також права, обов'язки і відповідальність посадових осіб державних органів, що створюють цю систему.

В свою чергу, під терміном система в політичній науці розуміють сукупність взаємозалежних і розміщених у визначеному порядку елементів якого-небудь цілісного утворення.<sup>1</sup> Тому побудова системи внутрішньої безпеки здійснюється у визначених державно-правових межах. Але будь-яка система передбачає необхідність взаємообміну наявною інформацією, скоординовано-узгоджувальними діями, диференціацією рівнем управління, структурних і ієрархічних побудов. Тому системний підхід якраз і зорієнтований на розкриття комплексно-цілісного об'єкта та забезпечуючих механізмів його існування. При цьому з'ясовується вся сукупно-взаємозалежна типологія як внутрішніх так і зовнішніх зв'язків, динаміка їх функціонування.

Разом з тим слід відмітити, що системний підхід також вимагає використання і розуміння певних методичних положень:

По-перше, влада у філософському ідеалі може належати тільки об'єднаній волі народу.<sup>2</sup> Звідси система внутрішньої безпеки не повинна застосовувати заходи впливу які не виражають об'єднану волю всього суспільства. Отже, з висоти категоричного імперативу ідеал системи безпеки і полягає в тому, щоб кожний суб'єкт безпеки приймав рішення про всіх так само, як про себе самого. А це зобов'язує приймати такі правові норми які б унеможливили наявність прогалин через які зможуть реалізуватися (проявитися) різні види загроз внутрішній безпеці.

По-друге, система внутрішньої безпеки не може бути абсолютно самостійним елементом. Намагання забезпечити абсолютність безпеки керуючись тільки засобами національного державно-правового регулювання може призвести до марних сподівань. Слід також наголосити і на тому, що і інституційно-правове регулювання здійснюється державними органами, як правило, на підставі повноважень, наданих законами чи підзаконними актами, або внаслідок делегованих повноважень відповідним державним органам.

Забезпечення внутрішньої безпеки суспільства в значній мірі залежить від всезагальної системи забезпечення національної безпеки української держави, де на всеоб'ємному (внутрішньому і зовнішньому) рівні і повинні гарантуватися життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави.<sup>3</sup>

А такий рівень безпеки передбачає структурну залежність трьох типів правового регулювання: міжнародному, національному, інституційно-правовому, які в свою чергу не повинні суперечити один одному, тобто міжнародно-правовому; національне і інституційно-правове регулювання, в свою чергу, не повинно суперечити міжнародно-правовому і національно-державному.

На підставі цього можна відмітити, що хоча внутрішня безпека суспільства і являється відносно самостійною системою, але все ж таки є елементом системи більш високого, суспільно-значущого рівня.

По-третє, система внутрішньої безпеки передбачає рівноправну сукупність компонентів безпеки, які складають структурно-об'єктну складову безпеки.

Так об'єктами внутрішньої безпеки є: особистісна безпека людини і громадянина, суспільство і держава.

Всі компоненти, на наш погляд є рівноцінними і вимагають прискіпливої уваги суб'єктів забезпечення безпеки. Але разом з тим закріплення в Конституції України пріоритету людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і особистої безпеки, що є найвищою соціальною цінністю<sup>4</sup> спрямовує суб'єктно-об'єктну направленість на здійснення безпеки в першу чергу людини (громадянина) як вищої мети, що забезпечується системно-комплексними засобами суспільством, а суспільство реалізує свою безпеку завдяки державі. Держава же своїми механізмами впливає на людину (громадянина) забезпечуючи внутрішню безпеку суспільства.

Мета створення взаємообумовлюючої системи забезпечення внутрішньої безпеки якраз і полягає в тому, щоб забезпечити існування механізму, здатного виробляти стратегію держави в галузі внутрішньої безпеки та реалізовувати її в конкретній скоординованій діяльності зацікавлених суб'єктів. Ця система організаційно і функціонально базується на скоординованих і інтеграційних зусиллях суспільства і держави, що якраз і дозволяє виробляти соціально-правові механізми забезпечення внутрішньої безпеки.

В основі громадянського суспільства як структурі взаємодії громадян з державою лежать ряд найбільш загальних ідей і принципів які незалежні від специфіки тієї або іншої країни. І вони теж відіграють певну роль в координації дій, що націлені на досягнення певної мети. Це зокрема:

- економічна свобода, різноманіття форм власності, ринкові відносини;
- безумовне визначення і захист природних прав і свобод людини і громадянина;
- легітимність і демократичний характер влади;
- рівність всіх перед законом і правосуддям, надійна юридична захищеність особистості;
- правова держава, заснована на принципі розподілу і взаємодії гілок влади;
- політичний і ідеологічний плюралізм, наявність легальної опозиції;
- свобода слова і друку, незалежність засобів масової інформації.
- невтручання держави в приватне життя громадян, їх взаємні обов'язки і відповідальність;
- класовий мир, партнерство і національна злагода;
- ефективна соціальна політика, що забезпечує гідний рівень життя людей;

Таким чином узгоджується сама система між суспільством і державою стосовно розмежувань їх діяльності у забезпеченні внутрішньої безпеки (держава – публічна влада, сфера спільних інтересів; суспільство – сфера індивідуальних свобод, приватних інтересів). Держава повинна слугувати суспільству бо створена їм (суспільством), як керована єдиним центром вертикальна система, з ієрархією державних органів і посадових осіб, пов'язаних відно-

синами підлеглості і державної дисципліни. Постійна і головна мета держави, його виправдання і легітимація – охорона суспільства і управління ним.

Формування такої системи передбачає також і здатність адаптації до можливих змін умов її функціонування і розвитку. Тобто система поглинає в себе необхідність передбачення і сприятливості до впливу на стан безпеки як внутрішніх так і зовнішніх факторів, їх аналізі і спроможності до змін, що в кінцевому результаті призведуть до нейтралізації найбільш загрозливих з них та створення умов для функціонування оновленої системи. В науковій літературі стан неочевидності подальшого існування системи, у зв'язку з впливом різноманітних чинників і здатність спрогнозувати альтернативні шляхи функціонування цієї системи (сприятливий стан розвитку (безпеки) отримав назву біфуркації.<sup>5,6</sup>

Інакше кажучи, система забезпечення внутрішньої безпеки виходячи із принципу перервно-безперервного впливу на неї повинна мати здатність до самозбагачення та самоаналізу, саморозвитку і самовдосконалення в умовах розвитку і змінності суспільно-політичних, економічних, соціальних, правових і інших відносин.

Це в свою чергу передбачає, що ця система повинна також мати системоутворюючий фактор, як ядро діяльності її суб'єктів, що реалізують загально визначену мету завдяки наданим їм повноваженням із застосуванням відповідних засобів і методів (економічних, політичних, організаційних, правових, ідеологічних, виховних тощо).

Також потенціал такої системи повинен мати єдину нормативно-правову базу спрямовану на системний характер національної безпеки з чітким визначенням загальної мети, принципів, функцій і методів її реалізації. Це дозволить створити в державі необхідно-надійну систему, яка б забезпечувала виконання функцій, покладених на неї, у повному обсязі. Проблема полягає і в тому, що певна частина суб'єктного забезпечення внутрішньої безпеки (Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, судові установи, прокуратура України тощо) користуються різними принципами, методами, параметрами визначення загроз на що також вказував у своєму дослідженні В. Ліпкан<sup>7</sup>. Це суттєво впливає на злагодженість всієї системи по досягненню мети – забезпечення національної безпеки і зокрема внутрішньої безпеки.

В зв'язку з чим вся система повинна спиратися на чітке правове поле, врегульовану ієрархічну систему, функціонування якої дозволить володіти розумною достатністю, обмеженою лише можливостями держави формувати і утримувати систему безпеки.

Виходячи із концепції об'єктно-суб'єктної взаємодії у забезпеченні внутрішньої безпеки необхідно наголосити на тому, що кожний соціальний суб'єкт володіє певними особливостями (притаманними тільки йому), що і визначає функціонально-цільове застосування системи.

Головним призначенням системи забезпечення внутрішньої безпеки є реалізація життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, що полягають у взаємоузгодженості в соціальній, гуманітарній, економічній, науково-технічній, екологічній, інформаційній, оборонній, духовно-психологічній і інших сферах та їх конструктивної взаємодії у досягненні мети яка і стоїть перед даною системою. Досягненню цієї мети повинно сприяти і застосування взаємообумовлюючих засобів.

Але вибір цих засобів для реалізації внутрішньої безпеки залежить від класу загрози і має характер профілактики або прямої протидії. В зв'язку з чим потрібно корегувати сили, засоби і методи.

В Законі України «Про основи національної безпеки України» визначені основні напрямки державної політики з питань національної безпеки, в тому числі і у внутрішній сфері. До них можна віднести:

- прогнозування, своєчасне виявлення, попередження і нейтралізація зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці;
- захист конституційного устрою, вдосконалення системи політичної влади з метою зміцнення демократії, духовних і моральних підвалин суспільства; підвищення ефективності функціонування політичних інститутів влади;
- захист суверенітету і територіальної цілісності України;
- піднесення економіки України;
- забезпечення особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- викорінення злочинності; реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації її структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів;

- забезпечення прозорості в діяльності державних органів, прийнятті управлінських рішень; інформованості населення, зміцнення на цій основі довіри до владних інститутів;
- формування і вдосконалення політико-правових, соціально-економічних та духовно-культурних засад етнопонаціональної стабільності, відпрацювання ефективних механізмів узгодження інтересів етнічних спільнот та розв'язання міжнаціональних суперечностей.<sup>8</sup>

Таким чином можна відмітити, що формування в державі системи забезпечення внутрішньої безпеки націлено на протидію загрозам безпеки або для реалізації національних інтересів. Такий складний соціальний об'єкт обов'язково передбачає системного підходу в який включає сукупність підсистемних компонентів, а також системоутворюючих зв'язків та відносин між ними. Ця система не є незмінною вона трансформується і змінюється адекватно із змінами в суспільстві.

Аналізуючи вище наведене, можна наголосити, що під системою забезпечення внутрішньої безпеки українського суспільства слід розуміти скоординовану діяльність зацікавлених державних і суспільних інститутів, громадських об'єднань і громадян діючих з метою виявлення небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни для їх попередження або ліквідації і досягнення необхідного рівня захищеності від внутрішніх і зовнішніх загроз.

<sup>1</sup> Политический словарь. – М.: Луч, 1994. – Ч. 2. – С. 118.

<sup>2</sup> Давид Рене. Основные правовые системы современности. – М.: Прогресс, 1988. – С. 72.

<sup>3</sup> Нікітін Ю.В. Методологія національної безпеки України в контексті європейських інтеграційних процесів // Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів. Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 28-29 квітня 2004р.) / Збірник наукових праць. В 2 ч. – К.: Національна академія управління, 2004. – Ч. 1. – С. 99-106.

<sup>4</sup> Конституція України (із змінами і доповненнями). – К.: Атіка, 2006. – 64 с. – ст. 3.

<sup>5</sup> Яковец Ю.В. Циклы. Кризисы. Прогнозы. –М.: Наука,1999. – 448 с.

- <sup>6</sup> Ліпкан В.А. Теорія криз при дослідженні ролі біфуркації в еволюції системи національної безпеки//Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 1. – С. 23-31.
- <sup>7</sup> Ліпкан В. Модель ієрархії системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в сфері національної безпеки України // Вісник Академії правових наук України. – Харків, 2004. – №1(36). – С. 223-229.
- <sup>8</sup> Нікітін Ю.В. Зазначена праця.

**Музика Ірина Володимирівна**

кандидат юридичних наук, доцент,

старший науковий співробітник

Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

## **ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ЛІБЕРАЛЬНОГО ПРАВOROЗУМІННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Протягом останніх десятиліть у зарубіжній і вітчизняній науці численні наукові дослідження були присвячені проблемі трансформації суспільства. Основною рисою суспільних трансформацій вчені вважають занепад «волютаристських та мобілізуючих держав» та заміну їх державами нового гуманістичного типу (демократичними правовими і соціальними) внаслідок поширення «хвилі лібералізму», що призвело до зміни інституціональної та соціально-групової структури суспільства<sup>1</sup>.

Процес трансформації охоплює, окрім соціальної, економічної, політичної, культурної (духовної) сфер, також правову сферу<sup>2</sup>. З середини ХІХ ст., спочатку у правових системах англо-американського типу, дещо пізніше – романо-германського, поступово почала концептуально оформлюватись та реалізуватись ліберальна теорія права. Зокрема Р. Дворкін зазначає, що ліберальна теорія права, основи якої закладені ще Дж. Беніамом, складається з двох частин: нормативної і концептуальної. Ядром останньої є ідея особистих прав людини. Ці обидві частини складають загальну теорію права і мають комплексний характер. Загальна теорія права, підкреслює вчений, має багато зв'язків з різними розділами філософії, а саме філософією політики та моралі, філософською антропологією, філософією мови, логікою та метафізикою. Тому загальній теорії права доводиться раз у раз вибирати ту чи ту позицію в суперечці з філософських проблем, що не є виразно правовими<sup>3</sup>. Розвитку сучасної ліберальної теорії права сприяли праці Дж. Л. Остіна (J. L. Austin), Г. Л. А. Гарта (H. L. A. Hart), Дж. Ролза (J. Rawls), Ф. А. Хайека (F. A. Hayek) та ін.<sup>4</sup>

У країнах Східної Європи та колишнього Радянського Союзу трансформація правової сфери під впливом ідей лібералізму розпочалась, в основному, наприкінці 80-х років ХХ століття й триває і у наш час.



Зокрема, значний вклад у процес лібералізації вітчизняної правової системи внесли такі відомі сучасні українські вчені-юристи, як Ю.С. Шемшученко, П.М. Рабінович, В.Я. Тацій, О.М. Мироненко, О.Ф. Скакун, М.І. Козюбра, В.Д. Бабкін, В.Б. Авер'янов, В.Ф. Погорілко, В.В. Цветков, А.Ф. Колодій, Н.М. Оніщенко, О.І. Ющик, А.П. Засць, В.М. Селиванов, Я.М. Шевченко та ін.

На наш погляд оформлення ліберальної теорії права в українській юридичній науці було започатковано П.М. Рабіновичем, який розвинув концепцію загальносоціального права<sup>5</sup>.

Багато в чому схожим до концепції юридичного утилітаризму Дж. Бенґама та Д.-С. Мілля є «потребовий» підхід П.М. Рабіновича, під яким вчений розуміє здатність правової системи задовольняти основні потреби й інтереси індивідів, їхніх спільнот та об'єднань, а також усього суспільства<sup>6</sup>.

Зміни у загальній теорії права на концептуальному рівні, насамперед, торкаються аксіологічного та ідеологічного аспектів такої фундаментальної категорії як праворозуміння.

*Аксіологічний аспект у ліберальній концепції права* – це насамперед система загальнолюдських цінностей, як концептуальний вираз ліберальної ідеології: абсолютна цінність людської особистості; справедливість; свобода і юридична (формальна) рівність всіх людей; демократія. Вказані цінності розглядаються одночасно як основні фундаментальні принципи права.

*«Ідейним ядром» ліберальної концепції права* є: визнання раціонального та морального начал природи людини; визнання державою і суспільством та гарантування невідчужуваних прав і свобод людини, автономії індивідуальної волі («особистого імунітету»), верховенство права, яке є формою виразу справедливості; створення держави на засадах загального консенсусу з метою захисту і реалізації прав і свобод людини; визнання народу (громадянського суспільства) джерелом влади і права; визнання принципу взаємної відповідальності між державою і особою, державою і громадянським суспільством; обмеженість впливу і сфер діяльності держави за рахунок передачі певних її функцій громадянському суспільству, що є можливим за умови високої соціальної (економічної, політичної та ін.) активності громадян; контроль за діяльністю держави з боку громадянського суспільства; визнання і реалізація принципу розподілу влади; функціонування парламентаризму на основі бага-

топартійності, насамперед, як інституту громадянського суспільства та механізму реалізації волі народу і узгодження інтересів різних суспільних груп тощо.

Втілення ідей лібералізму в юриспруденції обумовило постановку та розв'язання таких ключових проблем сучасності, як людський вимір права, відмінність між правом і законом; легітимність права і законодавства; шляхи формування права та суб'єкти правотворчості; право як культурно-цивілізаційний феномен; співвідношення права і свободи та ін.

Фундаментальні зміни аксіологічного та ідеологічного аспекту ліберального праворозуміння у кінцевому результаті мають призвести до суттєвої трансформації всіх його аспектів. Зокрема, лише нормативна частина ліберальної теорії права – яка закріплена у Конституції та діючому законодавстві України, зумовлює трансформацію всіх сфер праворозуміння, і, насамперед, таких його аспектів: правової свідомості та правової культури, ціннісного, сутнісного, змістовного, еволюційного та ін.

Засади нормативної частини ліберальної теорії права закріплені у конституціях більшості держав світу і у Конституції України, зокрема. Так, основними принципами конституційного ладу в Україні є демократизм; принцип народовладдя; принцип поділу влади; принцип верховенства права; найвища юридична сила Конституції та визнання положень Конституції нормами прямої дії; політична, економічна, ідеологічна багатоманітність, рівність і рівноправність всіх форм власності та ін. (статті 1, 6, 8, 9, 13, 15, 19, 69, 71 та ін.). Вказані принципи та положення одночасно є принципами і засадами правового ладу в Україні.

Сьогодні серед основних принципів українського права чільне місце посіли загальнолюдські (міжнародні, загальноцивілізаційні) принципи – гуманізм, юридична рівність, свобода, демократизм, справедливість, законність, а також загальноправові – верховенство права, рівність всіх перед законом і судом, взаємозв'язок прав і обов'язків, відповідальність за вину, невідворотність відповідальності та ін.<sup>7</sup>, які втілюють засади лібералізму у вигляді системи цінностей, закріплених у правових нормах та приписах.

Зокрема, ідеї лібералізму знайшли свій безпосередній вираз у системі основних (невід'ємних) гарантованих прав та свобод людини та громадянина, закріплених у Конституції України.

Втім, у науковій юридичній літературі та юридичній діяльності продовжує існувати погляд на право як на нормативний регулятор та інтелектуальне явище, притаманний прихильникам юридичного позитивізму, який виключає оцінку правових норм з точки зору їх справедливості. Фактично, ототожнюючи право з певним порядком, прихильники юридичного позитивізму ведуть мову про тотожність права і влади, яка є джерелом права. Все, що визнається владою правом, апріорі вважається справедливим. Право, у такому випадку, виступає як порядок (або організація) влади, воно залишається інструментом влади, її продовженням, прямим виразом і втіленням. Тому воно може виступати як форма широкого, великомасштабного свавілля, як засіб реалізації групових, вузькокласових, вузькопартійних та інших інтересів недемократичних режимів, утопій та антигуманних експериментів над людьми.

Забороняюче-приписуюче право, що панувало у попередніх державах, до складу яких входила Україна, продовжує конкурувати з сучасним гуманістичним правом – дозвільним порядком, заснованим на ліберальних засадах. Основними рисами гуманістичного права є переважання дозволів (рекомендованої поведінки) над заборонами (приписами), закріплення у вигляді основних принципів права та правових норм загальнолюдських цінностей, принципів свободи, справедливості, рівності перед законом і судом, відсутності юридичних привілеїв, невідворотності відповідальності тощо. Таке конкурування є однією з основних причин гальмування процесів ліберальної трансформації права у сучасній Україні.

Важливу роль у ліберальній трансформації права, на наш погляд, відіграє також соціокультурний аспект. Найбільш активного впливу повинні зазнавати правова культура та правова свідомість, без зміни і розвитку яких, гарантовані конституційні права і свободи не реалізуються, залишаються декларативними, існуючими формально, у той час, як суспільство продовжує жити за своїми старими уявленнями, звичками і стереотипами поведінки. Такий вплив в основному повинен здійснюватись шляхом створення ефективної системи правового виховання та правової освіти населення.

У посттоталітарних та постгеноцидних суспільствах, зокрема, українському, розвиток правової культури та правової свідомості відбувається досить повільно. Основною причиною вчені вважа-

ють правовий нігілізм – основний тип правової свідомості українського суспільства, і, що найбільш тривожно, більшості правлячої еліти. Правовий нігілізм виступає як антитеза ліберальним цінностям – толерантності, поваги до права та людської особистості, узгодження інтересів і прагнень індивіда з інтересами суспільства та ін.

У сучасній Україні явище правового нігілізму ще більш поширилось в наслідок падіння рівня життя людей, соціальної дезінтеграції, девальвації системи суспільних цінностей, ідеалів і моралі, криміналізації та корумпованості суспільства. В такій ситуації подолання правового нігілізму є найпершим і найважливішим завданням на шляху становлення правової держави, а, отже, і прискорення процесу ліберальної трансформації правової системи в Україні.

Поряд з правовим нігілізмом, іншим негативним фактором, що гальмує цей процес в Україні, є придушення автономії волі людини. Зокрема, ще І. О. Ільїн зазначав, що придушення автономії духу породжує в ньому «безмовність і пасивність», відсутність відповідальності за свої дії, неконструктивну критику і нігілізм, нездатність до творчого споглядання і вільного прийняття права. Така людина не здатна жити в духовній єдності зі своїм народом і не належить духовно своїй державі. І якщо в країні багато таких людей, позбавлених автономної патріотичної правосвідомості, то держава набуває формального характеру і приречена на загибель або на підкорення іншою державою<sup>8</sup>.

Синдром «безмовності і пасивності» проявляється в сучасному українському суспільстві у вигляді комплексів національної меншовартості та сором'язливості, відсутності консенсусу між прозахідно та проросійсько орієнтованими частинами політичної еліти та населення, відсутності чітко визначених перспектив політичного розвитку та повторенні російських або західних сценаріїв у економіці та у правовій сфері.

Серед причин повільної зміни правосвідомості Г. Спенсер та Ф. Фукуяма називають – невміння і небажання кооперуватись, звичку до наглядача з нагайкою, соціальну пасивність, недовіру до держави і, разом з тим, звичку до перекладання на державу (органи влади) турботи про існування та добробут індивіда, деформацію особистості, викликану втратою звичної системи цінностей та негативними емоціями стосовно майбутніх перспектив погіршення

рівня життя, втрати існуючих матеріальних і духовних благ, які ґрунтуються на негативному досвіді минулого розвитку суспільства<sup>9</sup>.

Зокрема, як зазначає І. О. Кресіна, для деяких соціальних інтеграцій посткомуністичних суспільств характерна тривала «запрограмованість» на попередній морально-практичний досвід, на боротьбу за елементарне виживання в умовах багатофакторної залежності від влади. В українському і російському суспільствах утворились своєрідні непрозорості на непроникності, що означили цілком автономні зони самоорганізації, які живуть за власними правилами і нормами й виробляють моделі розвитку тільки для себе. Встановлюються стандарти соціальної дії, механізми соціалізації, що не тільки придушують прагнення соціальних груп та індивідів набути громадянського виміру, а й зберігають їхнє повне безправ'я, позбавляють людину самої потреби у громадянських правах, у досягненні особистісної ідентичності<sup>10</sup>.

Справедливість оцінки І. О. Кресіної підтверджують соціально-політичні наслідки «помаранчевої революції». З боку представників «помаранчевої» влади – швидка відмова від програмних цілей соціальних перетворень і, насамперед» від прогресивної та конструктивної трансформації державно-правових інститутів, а з боку «помаранчевого» соціуму – швидке розчарування, яке перейшло у пасивне споглядання за діями влади. «Запрограмованість» на попередній негативний морально-практичний досвід радянських та кучмівських часів продиктувала і пасивну вичікувальну позицію та неадекватну оцінку українським соціумом спроб розвалу суспільства та країни за штучно створеними причинами – боротьбою за державний статус російської мови, псевдофедералізацією (що, насправді є намаганням створити, згадані вище, «автономні зони самоорганізації», що за своїм статусом більше нагадають землі наділені феодалним імунітетом, ніж федеративні утворення, що мають ознаки суверенітету, розвинену інфраструктуру економіки, культурну та етнічну самоідентичність), рейдерством, необґрунтованим підвищення цін на основні товари споживання та комунальні послуги за умов збереження попереднього рівня доходів населення, що фактично загрожує глобальною соціальною кризою і пауперизацією більшості населення.

Сучасна юридична наука, базуючись на світоглядних позиціях постмодернізму та теорії самоорганізації, виходить з того, що загальнолюдські (ліберальні) цінності **не** є закономірною і природною метою соціодинамічних процесів, вони **не** стверджуються самі по собі в результаті прогресивного розвитку людства. Первинною є необхідність порядку<sup>1</sup>. Порядок же може засновуватись на різних цінностях, в тому числі, і на антиліберальних та антиправових. Тому можливість побудови правової соціальної демократичної держави і громадянського суспільства в Україні залежить цілковито від шляху, який обере більшість суспільства. Найбільш оптимальним шляхом у цьому напрямку сьогодні вбачається встановлення порядку, заснованого саме на ліберальних (загальнолюдських) цінностях та ліберальній теорії права. Можливість обрання такого шляху обумовлена, на нашу думку, виключно активною суспільною позицією українського соціуму, його узгодженими, наполегливими діями, спрямованими на підвищення рівня правової свідомості та правової культури, викорінення правового нігілізму з метою вироблення нового (ліберального) типу праворозуміння.

<sup>1</sup> Див.: Пахомов Ю.Н., Крымский С.Б., Павленко Ю.В. Пути и переупутья современной цивилизации. – К., 1998. – С. 21; Заславская Т.И. Постсоциалистический трансформационный процесс в России // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. – 1998. – № 3. – С. 133.; Смелзер Нил Дж. Социальные преобразования и социальные перемены // Международный журнал социальных наук. – Ноябрь, 1998. – № 23. – С.17.; Турэн Ален. Социальные трансформации двадцатого столетия // Там само. – С. 10.; Долженков О.О. Тоталитаризм в Україні: проблеми формування та трансформації. – Одеса, 2000. – С. 121-181.; Колодко Г.В. Глобализация и перспективы развития постсоциалистических стран. – Минск, 2002.; Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія. – К., 2003 та ін.

<sup>2</sup> Див: Нерсесянц В.С. Философия права. – М., 1998. – С. 352-380.

<sup>3</sup> Дворкін Рональд. Серйозний погляд на права / Пер. з англ. А. Фролкін. – К.: Основа, 2001. – С. 7-9.

<sup>4</sup> Austin J. The Province of Jurisprudence Determined (1832); Hart H.L.A. The concept of Law (1961), Rawls J. A Theory of Justice (1971); Хайск Ф.А. Право, законодавство та свобода. У 3-х томах. – К., 1999.

- <sup>5</sup> Рабинович П.М. Социалистическое право как ценность. – Львов, 1985. – С. 37-38.; Рабинович П.М. Основи загальної теорії права і держави. – К., 2001. – С. 9.; Рабинович П.М. Сучасне європейське праворозуміння // Право України. – 2006. – № 3. – С. 5-6.
- <sup>6</sup> Рабинович П.М. Трансформація методології вітчизняного правознавства: досягнення і проблеми // Юридична Україна. – 2003. – № 1. – С. 23.
- <sup>7</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Харків, 2006. – С. 260-261.
- <sup>8</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания /Ильин И. Собр. Соч. в 10 т. – Т.4. – М., 1994. – С. 337-338.
- <sup>9</sup> Див.: Спенсер Г. От свободы к рабству // Опыты научные, политические и философские / Пер. с англ. Под ред. Н.А. Рубакина. – Минск, 1998. – С. 1361 – 1363. Фукуяма Ф. Великий разрыв / Пер. с англ. под общ. ред. А. В. Александровой. – М., 2004. – С. 339-357.
- <sup>10</sup> Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія. – К., 2003. – С. 36.
- <sup>11</sup> Бевзенко Л. Духовное измерение в процессах социальной саморегуляции. // Философская и социологическая мысль. – 1996. – № 7-8. – С. 92-107.

**Пустовіт Жанна Миколаївна**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідуюча кафедрою теорії та історії права  
ВНЗ «Національна академія управління»

## **ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ УСТАНОВЧОЇ ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Актуальність дослідження теоретичних та практичних питань установчої функції парламенту пов'язана, по-перше, з необхідністю створення цілісної теорії функцій українського парламенту загалом і, установчої функції, зокрема.

По-друге, актуальність даного питання обумовлюється змінами до Конституції України, які було внесено Законом України «Про внесення змін до Конституції України» 8 грудня 2004 року, а відповідно, переходом України до парламентсько-президентської республіки. Наслідком саме таких подій стало посилення ролі парламенту в механізмі державної влади.

Значний вклад у дослідження даної проблеми внесли відомі українські та зарубіжні вчені, а саме: В. Бедгот, А.З. Георгіца, Л.Т. Кривенко, В.Ф. Погорілко, В.О. Серьогін, Б.А. Страшун, Ю.М. Тодика, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шаповал, О.Н. Ярмиш та інші провідні вчені.

Але, не дивлячись на тривале дослідження даної проблематики в науковій юридичній літературі залишається чимало питань, що потребують ґрунтовних досліджень, і це, насамперед, питання визначення та сутності установчої функції парламенту – Верховної Ради України, що і є метою даного наукового дослідження.

Статтею 6 Конституції України передбачено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.<sup>1</sup>

В інших країнах демократичного спрямування державна влада також здійснюється на засадах поділу на три незалежні влади – законодавчу, виконавчу та судову. Власне, закономірним є те, що юридично закріплений принцип розподілу влад в демократичних конституціях різних країн світу та Конституції України є ознакою парламентаризму, який нині, в Україні, знаходиться на етапі становлення.



Чіркін В.Є. зазначає, що така незалежність влад не є повною хоч би тому, що влади не є самостійними у вирішенні питання призначення своїх посадових осіб. Парламенти, як і глави держав, беруть участь у призначенні своїх посадових осіб виконавчої влади і суддів. Ця процедура є важливим елементом системи стримувань і противаг, що встановлюється в державі для забезпечення неможливості концентрації влади якоюсь з трьох незалежних гілок.<sup>2</sup>

Саме така позиція дає нам підстави для визначення домінантної ролі законодавчої влади в системі влад, і, відповідно, зобов'язує нас до аналізу науково обґрунтованих точок зору провідних українських та зарубіжних вчених щодо значення цієї влади. Зокрема, дана теорія висвітлювалася в наукових працях Л.Т. Кривенко, Д.А. Ковачова, В.О. Туманова, Б.М. Топорніна, В.Є. Чіркїна та інших вчених.

Відомий український фахівець в галузі конституційного права професор Л.Т. Кривенко справедливо вважає, що обрання Верховної Ради народом в поєднанні з домінантним соціальним призначенням, представницьким характером даного органу, а також інтегративністю його функцій зумовлюють важливість і обсяг компетенції парламенту. А це означає, що Верховна Рада України повинна посідати перше місце в системі поділу влади і відігравати в ній провідну роль.<sup>3</sup>

Прихильником такої позиції щодо домінантної ролі парламенту в системі влад є професор В.Є. Чіркін, який в своїй праці «Элементы сравнительного правоведения» справедливо визначив, що виконавча і судова влада хоча і мають свої сфери, однак діють на виконання і від імені закону.<sup>4</sup>

Ще в одній своїй праці «Конституционное право зарубежных стран» зазначає, Чіркін В.Є. писав, що парламент – це вищий орган народного представництва, що виражає суверенну волю народу, призначення якого – регулювати найважливіші суспільні відносини, головним чином шляхом прийняття законів, і котрий здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади і вищих посадових осіб.<sup>5</sup>

Згадуючи конституційно закріплений принцип розподілу влад та ряд точок зору щодо ролі законодавчої влади в визначеній системі влад цілком логічним буде аналіз статті 75 Конституції України, в якій визначено що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Парламент або легіслатура – вищий загальнонаціональний представницький орган державної влади, правомочний виконувати на основі конституційних приписів законодавчу, установчу та контрольну функції.

Власне, така назва гілки влади в Конституції України як «Законодавча» не означає, що крім основної законодавчої діяльності представницький орган не виконує ніякої іншої діяльності. Не менш важливою функцією законодавчої влади є контрольна та установча.<sup>6</sup>

Досягненню поставленої нами мети щодо визначення поняття та сутності установчої функції Верховної Ради України об'єктивно має передувати загальне визначення функцій.

Відповідно, проаналізуємо зміст окремих понять.

Для характеристики парламентської діяльності у державознавстві прийнято використовувати поняття «функція».

Під функцією прийнято розуміти обов'язковість, коло діяльності, призначення.<sup>7</sup>

Професор Ковачев Д.А. під функцією державного органу вбачає призначення в державному механізмі. На його думку, функція представницького органу держави, її призначення в державному механізмі полягає в тому, щоб виражати волю народу, надавати її загальнообов'язкового характеру, тобто трансформувати цю волю шляхом прийняття відповідних правових актів, іншими словами здійснювати державну владу.<sup>8</sup>

Як пише відомий український професор А.З. Георгіца «...без виразного і точного визначення функцій представницького і законодавчого органу у будь-якій державі неможливо успішно проаналізувати його діяльність. Адже пізнання парламенту передбачає вивчення і його динаміки, тобто того, як цей соціальний інститут діє, змінюється, розвивається, як виконує своє соціальне призначення».<sup>9</sup>

Він же вважає, що функції відбивають змістовну діяльність парламенту і в значній мірі характеризують його сутність.<sup>10</sup>

Професор Погорілко В.Ф., визначив, що функції Верховної Ради України – це напрямки діяльності українського парламенту.<sup>11</sup>

Підсумовуючи проаналізовані точки зору зазначимо, що основними функціями Верховної Ради України є з передбачені Консти-

туцією та законами України напрямки діяльності українського парламенту.

Важливе місце в системі функцій Верховної Ради України посідає установча функція.

Установча діяльність (процес формування уповноважених суб'єктів) безпосередньо складає «передумову дієвості правотворчості й правозастосування, визначає державно-владний зміст і природу правового регулювання».<sup>12</sup>

Установча функція парламенту пов'язана зі встановленнями політичної системи і системи органів публічної влади, що здійснюється через прийняття Конституції.<sup>13</sup>

Отже, особливістю установчої діяльності парламенту є, по-перше, те, що він виконує повноваження щодо формування органів держави, їх структурних підрозділів і посадових осіб, і, по-друге, що установча функція Верховної Ради України передбачає наявність широких номінаційних повноважень (номінаційна діяльність), тобто повноважень, пов'язаних з призначенням, обранням, наданням згоди на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням інших органів публічної влади.

Узагальнюючи різні точки зору щодо поняття установчої функції парламенту варто згадати, що відповідно до 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.

Тут же зазначено, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Виходячи зі змісту цієї норми ми можемо зробити висновок про те, Верховна Рада України, будучи загальнонаціональним представницьким органом влади здійснює свої функції загалом, і, установчу, зокрема, від імені українського народу, в межах повноважень передбачених Конституцією та законами України, і що дає нам ще одну підставу говорити про пріоритетність Верховної Ради України, як представницького органу влади в системі влад.

В сучасному світі на поняття і особливості здійснення установчої функції парламенту впливає ряд «основних» і «неосновних» факторів. До основних, насамперед, потрібно віднести форму держави. Серед неосновних факторів варто вбачати історичні умови,

політичні, соціальні, культурні, а також міру демократизації країни тощо.

Пріоритетне місце серед факторів, що безпосередньо впливають на здійснення українським парламентом установчої функції посідає форма держави.

Форма держави – це складне поняття, що характеризує державу з точок зору існуючих у ній форми правління, державного устрою та державно-правового режиму.<sup>14</sup>

В умовах сьогодення, надзвичайний вплив на здійснення установчої функції єдиного законодавчого органу України має, насамперед, форма державного правління. Під формою державного правління прийнято розуміти систему формування вищих органів державної влади. Формами державного правління є монархія і республіка.

Традиційно, в сучасному науковому світі, прийнято виділяти два різновиди республіканської форми правління. Це, зокрема, президентська і парламентська республіка, в яких існує і президент і парламент, основною відмінністю між якими є система взаємовідносин між законодавчою і виконавчою владою. Проте, існує і ще один різновид республіканської форми правління – змішаний, оскільки така форма правління містить в собі ознаки і президентської і парламентської республіки. Такий тип республіки є виправданим лише за умови, що уряд користується підтримкою парламентської більшості, а Президент дотримується лише однієї політичної орієнтації. В супротивному випадку між Президентом, з одного боку, і Прем'єр-міністром і парламентською більшістю, з іншого, може виникнути конфлікт, для вирішення якого не завжди достатньо конституційних засобів.

В цілому ряді країн президент обирається громадянами, що характерно для президентської республіки, і наділяється повноваженнями, які дають йому можливість активно втручатися в політичний процес, але практично, він ними не користується («сплячі повноваження»), а існуючий державний режим є типовим для парламентської республіки (парламентаризм або міністеріалізм). Прикладом може слугувати Австрія, Ірландія, Ісландія, де «Людиною № 1» визнається все ж не глава держави, а глава уряду.<sup>15</sup> Президент, в країнах зі змішаною формою правління практично користується

величезною підтримкою нації лише направляє політичний курс країни, не вмішуючись при цьому в поточне управління нею.

Так, відповідно до статті 5 Конституції України, Україна є республікою, яка містить ознаки і парламентської (відповідальність уряду перед парламентом) і президентської (вибори президента населенням), тобто відноситься до змішаного різновиду республіканської форми правління.

Не зважаючи на те, що характеристика позитивних і негативних сторін парламентсько-президентської республіки не є предметом даного дослідження, не можна не звернути увагу на те, що, власне, перехід України до парламентсько-президентської республіки є, насамперед, прямим підтвердженням провідної ролі законодавчого органу в конституційному механізмі демократичного суспільства що істотно вплинуло на можливість Верховної Ради України впливати на формування або участь у формуванні інших органів влади.

Отже, характерна особливість установчої діяльності Верховної Ради України полягає у її спрямованості на структурні перетворення у державному апараті і суспільному організмі.

Верховна Рада України, відповідно до Конституції України, наділяється повноваженнями і вступає в конституційно-правові відносини з іншими органами держави, що знаходить свій прояв у можливості брати участь у формуванні інших органів державної влади.

Відповідно, сутністю цієї функції є передбачена Конституцією України можливість формування або участі у формуванні органів виконавчої і судової влади, формування власних парламентських структур, призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування, вирішення питань, що стосуються інших елементів механізму держави: територіального устрою, Збройних Сил України та інших складових механізму держави.

Виходячи з цього ми можемо визнати, що основними напрямками діяльності Верховної Ради по здійсненню установчої функції є:

- 1) участь у формуванні органів виконавчої влади;
- 2) формування органів судової влади;
- 3) створення парламентських структур;

4) вирішення питань територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування.

Ознаки установчої функції Верховної Ради України ми вбачаємо у можливості призначати вибори Президента України у строки, передбачені Конституцією України (ст. 85, п. 7). Власне, статтею 103 Конституції України передбачено, що Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Зокрема, Конституцією України передбачено можливість Верховної Ради України усунути Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 85, п.10) у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної ради України.

За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Одним із найважливіших установчих повноважень Верховної Ради України є його повноваження щодо формування органів виконавчої влади: Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій.

Характеристика повноважень щодо формування органів виконавчої влади в Конституції України згадується двічі. В статті 114,

де визначається склад і особливості призначення Уряду, та в статті 85. п. 12 серед повноважень Верховної Ради України.

Власне, статтею 114 Конституції України в редакції Закону України від 8 грудня 2004 року чітко визначено, що кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

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

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Зокрема, вплив Верховної Ради України на виконавчу владу полягає в можливості розглядати і приймати рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, призначати за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України. Також український парламент наділений повноваженням щодо здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та законів України.

Конституцією також визначено, що відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У таких випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і порядку, що визначені цією Конституцією.

Установча функція Верховної Ради України полягає також у можливості формувати нею органи судової влади і прокуратури. Власне, вона наділена повноваженням призначати на посади та звільняти з посад третину складу Конституційного Суду України, обирати суддів безстроково, надавати згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України, висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (ст. 85, пп. 25-27).

Відповідно до Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить повноваження призначати на посаду та звільняти з посади за поданням Президента України Голову Служби безпеки України, затверджувати загальну структуру, чисельність та визначати функції Служби Безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України.

Верховна Рада України також призначає на посади та звільняє з посад Голову та інших членів Рахункової палати; призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховує його щорічні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; призначає на посаду та звільняє з посади Голову Національного банку України за поданням Президента України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначає на посади та звільняє з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України.

У сфері територіального устрою та місцевого самоврядування Верховна Рада України має ряд повноважень щодо утворення та ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перенайменування населених пунктів і районів.

Український парламент наділений повноваженням дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України, призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим.



Вплив Верховної Ради України на місцеве самоврядування полягає в призначенні чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування та прийняття законів про засади місцевого самоврядування.

Отже, Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом влади, що здійснює свої функції загалом, і, установчу, зокрема, від імені українського народу, в межах повноважень передбачених Конституцією та законами України.

Аналіз поняття та особливостей здійснення установчої функції Верховною Радою України привів автора до висновку про те, що установча функція Верховної Ради України – це право Верховної Ради України формувати інші органи державної влади та власні внутрішньопарламентські структури в порядку, межах і способ, передбачений Конституцією та законами України. Сутністю установчої функції Верховної Ради України є можливість повністю чи частково формувати інші органи влади.

- <sup>1</sup> Конституція України (зі змінами і доп.). – К.: Атіка, 2006. – С. 4. – 64 с.
- <sup>2</sup> Кислий, Павло, Вайз, Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. – К.: Абрис, 2000. – С. 118. – 414 с.
- <sup>3</sup> Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: Монографія / Відп. ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – А.С.К., 2003. –С. 250. – 652 с.
- <sup>4</sup> Чиркин В.Е. Элементы сравнительного правоведения. – М., 1994. – С. 69.
- <sup>5</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1997. – С. 236.
- <sup>6</sup> Кислий, Павло, Вайз, Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. – К.: Абрис, 2000. – С. 414. – 414 с.
- <sup>7</sup> Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. – 2-е. изд., доп. – М.: Рус. яз., 2000. – С. 765. – 856 с.
- <sup>8</sup> Конституционное право государств Европы: Учебное пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 196. – 320 с.
- <sup>9</sup> Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. – Чернівці: Рута, 1998. – С. 373. – 482 с.
- <sup>10</sup> Там само.
- <sup>11</sup> Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – С. 181. – 344 с.
- <sup>12</sup> Правовые формы деятельности в общенародном государстве / Под общ. ред. В.М. Горшнева. – Харьков: Юрид. инс-т, 1985. – С. 23. – 83 с.

- <sup>13</sup> Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво і місце самоврядування в Україні: Навч. Посібник / За заг. ред. Тодики Ю.М. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 125. – 672 с.
- <sup>14</sup> Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Пастухов В.П., Сумін В.О., Тихомиров О.Д. Теорія держави і права. – К.: Юрінформ, 1995.– С. 70. – 185 с.
- <sup>15</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 314.– 778 с.

**Волянська Галина Володимирівна**  
кандидат юридичних наук, доцент, НаУКМА

**Ковтунець Володимир Вітальєвич**  
кандидат фізико-математичних наук, доцент,  
ВНЗ «Національна академія управління»,  
народний депутат України 2-го скликання

## **КЛАСИЧНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ vs. ТРАДИЦІЙНИЙ ПОСТРАДЯНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ**

### **Вступ**

В цій роботі поняття конституціоналізму використовується в його найширшому розумінні – як політико-правова доктрина та практика її реалізації.

Конституціоналізм протягом 20-го століття став інституційною основою практично всіх держав світу. Зважаючи на національні особливості конституціоналізму, дослідники вважають за доцільне класифікувати види конституціоналізму за національною ознакою. Разом з тим практика конституціоналізму в різних країнах свідчить про те, що поверхнєве розуміння та застосування ідей конституціоналізму не дозволяє сповна реалізувати основні його засади та досягти базових цілей, зокрема, обмеження влади в інтересах захисту прав та свобод громадян.

Тому виникає проблема глибшого дослідження суті конституціоналізму та виділення тих його характеристик, які забезпечують досягнення базових цілей.

В. Кампо в основу класифікації видів конституціоналізму пропонує покласти типи легітимного урядування за М.Вебером, які формуються в результаті практики конституціоналізму: традиційний, харизматичний та класичний конституціоналізм (останній від повідає легальний (бюрократичний) системі урядування за М. Вебером).

За цією класифікацією до держав класичного конституціоналізму слід віднести всі західні та нові демократії в країнах Балтії, Центральної та Східної Європи. Більшість держав СНД, які лише задекларували демократичні принципи державного життя, на перших порах перебувають на рівні традиційного конституціоналізму.

Прихід сильних (а іноді і авторитарних) правителів породжує харизматичний конституціоналізм.

Успіхи у становленні демократичної, соціальної, правової держави визначаються тим, як швидко держава еволюціонує до класичного конституціоналізму.

Україна в особі політичних лідерів, починаючи з 1991 року, не усвідомила потреби будувати національну державу на засадах класичного конституціоналізму. Розглянемо основні відмінності між українським пострадянським конституціоналізмом та засадами класичного конституціоналізму.

### **1. Обмеження влади в інтересах захисту прав та свобод громадян**

З формально-правової точки зору відповідні норми містяться, насамперед, у статтях 6 і 19 Конституції України. Однак практика законодавчого закріплення цих норм і особливо практика їх правозастосування свідчать про абсолютно незадовільне втілення принципу обмеження влади. Одна із причин – недостатньо кваліфіковане правове регулювання діяльності органів влади та посадових осіб. Внаслідок існуючих в законах прогалин підтримується традиція, відповідно до якої орган влади чи його посадова особа діє, виходячи з мотивів доцільності, звичайно ж, достатньо суб'єктивного *гатунку*. В підсумку підтримується традиціоналістська практика вибіркового застосування положень законів.

Більше того, прогалини в законах часто заповнюються шляхом прийняття підзаконних нормативних актів, в т.ч. й органами місцевого самоврядування. Так порушується не лише принцип поділу влад, але й дуже часто порушуються прямі вимоги Конституції щодо регулювання певних питань виключно законами України (стаття 92 Конституції України). Типовим прикладом є запровадження стягнень за порушення правил паркування транспорту у вигляді блокування автомобіля чи його евакуації.

Такому стану справ сприяє і реформа самої Конституції України від 8 грудня 2004 р., яка запровадила нечіткі процедури формування та відставки уряду, невідповідність повноважень органів влади – формі правління (президентська чи парламентська республіка), нечіткий розподіл повноважень між гілками влади тощо.

## **2. Верховенство права та верховенство Конституції**

Ці принципи належать до ключових в теорії конституціоналізму. Забезпечити їх можна шляхом запровадження незалежної судової системи, розвитку правової науки та підвищенням правової культури громадян. Як відомо, судова влада в Україні залишається найслабшою через її залежність від законодавчої та виконавчої влади. Тривале фінансування за залишковим принципом було однією з причин проникнення в суди корупції. Застосування політичних підходів до формування та функціонування Конституційного Суду України протягом багатьох років фактично поставило під сумнів юридичну природу самого органу конституційної юрисдикції.

На жаль, принцип верховенства права не став керівним для українських політиків при внесенні змін до Конституції України у 2004 році. На догоду політичній доцільності було грубо порушено процедуру внесення змін до Конституції, а потім прийнято Закон, що забороняє Конституційному Суду України розглядати питання про конституційність змін, прийнятих з порушенням процедури.

В умовах, коли в теорії права значною мірою панує нормативізм – крайня форма позитивізму, який перейшов у спадок від радянської правової школи, складно очікувати швидкої зміни правових позицій. Так, відоме рішення Верховного Суду України від 03 грудня 2004 року у справі про вибори Президента України, яке фахівці визнали як зразок застосування принципу верховенства права, і досі негативно оцінюється багатьма юристами, які стоять на позиціях нормативізму.

В підсумку маємо ситуацію, коли значна частина положень Конституції, прийнятої 1996 року, так і не була втілена в життя, але політики активно взялися за внесення до неї змін. Не дивно, що вже внесені зміни стали приводом для підготовки більш ґрунтовного перегляду Основного Закону аж до його повного оновлення.

## **3. Реалізація народного суверенітету**

Принцип народного суверенітету в системі класичного конституціоналізму служить політико-правовою основою урядування і стає механізмом вирішення конфліктів між гілками влади. На жаль, українська практика конституціоналізму свідчить скоріше про недовіру до народного суверенітету. Свідченням цього є острах

певних політичних сил перед достроковими парламентськими виборами при виникненні політичних криз. Саме це загальмувало політичний розвиток держави у 1992 року, коли провідні політики не сприйняли ідею дострокових парламентських виборів в умовах докорінної зміни конституційного ладу.

Останніми роками про спроби ігнорування принципу народного суверенітету свідчать як неспроможність парламентаріїв прийняти адекватне законодавство про референдуми, так і зміни до виборчого законодавства, яке обмежує обсяг виборчого права громадян. Не менш тривожними є спроби маніпулювати механізмами всеукраїнського референдуму для вирішення тактичних політичних цілей.

#### **4. Ефективність функціонування влади**

Конституціоналізм, як і демократія, не є самоціллю. Його метою є ефективне врядування, яке, з одного боку, достатньо обмежене для того, щоб не допустити порушень прав та свобод громадян, а з іншого – достатньо ефективне для розвитку суспільства та забезпечення його конкурентності у світі.

Традиційний пострадянський конституціоналізм не вирішує цих завдань. Тому пошуки ефективного урядування в умовах традиційного конституціоналізму часто ведуть до харизматичного конституціоналізму та відповідного йому харизматичного способу урядування. Корінною причиною неефективного урядування в умовах традиційного пострадянського конституціоналізму є відмова від змагальності або обмеження такої змагальності при відборі кандидатів на посади тощо.

Запровадження в Україні найпримітивнішого варіанту виборчої системи пропорційного типу, причому практично на всіх рівнях влади, є типовим прикладом того, як політична еліта обмежує змагальність у виборчих процесах. По-перше, до мінімуму звужені права членів політичних партій при відборі кандидатів у депутати. По-друге, від політичного процесу усуваються виборці. По-третє, до виборчих перегонів фактично не допускаються нові політичні лідери.

Іншим механізмом звуження змагальності є відмова від контролю над особами, обраними до представницьких органів. Діюча в Україні пропорційна виборча система якраз обмежує зворотній

зв'язок між виборцями та обраними представниками. Формально політична відповідальність покладається на політичні партії, а реально – на їх харизматичних лідерів. В результаті складаються умови для трансформації традиційного пострадянського конституціоналізму до харизматичного, а не до класичного конституціоналізму.

## **5. Перспективи України**

Без забезпечення сучасної демократії європейського зразка перспективи євроінтеграції для України можуть бути доволі сумнівними. Шлях до повноцінної демократії пролягає через втілення принципів класичного конституціоналізму. По суті, вимоги Помаранчевої революції-2004 і полягали в тому, щоб в державі було запроваджено легальну або класичну форму урядування, тобто втілено засади класичного конституціоналізму.

З різних причин політики і цього разу не почули свого народу, традиційно зігнорували принцип народного суверенітету. Все це означає, що в перспективі Україну очікують чергові політичні кризи, які мають покласти край пострадянському традиційному конституціоналізму. В силах політиків – спрямувати рух держави до еволюційного переходу до класичного конституціоналізму. Альтернативою може бути харизматичний конституціоналізм – адже стан справ у державі доволі нестійкий, що і спонукає суспільство до подальших пошуків механізмів переходу до класичного конституціоналізму. Ці механізми відомі – забезпечення верховенства права і верховенства Конституції України тощо.

**Гурин Олександр Олександрович**

здобувач Національного Університету «Острозька академія»

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПРИНЦИПІВ РЕФЕРЕНДНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЇХ РОЛЬ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ НАРОДУ**

В умовах сучасних політично-правових змін в Україні відбувається подальший розвиток системи національного конституційного права та всіх її складових. Поряд з цим, доволі часто спостерігається законодавча невизначеність ряду інститутів конституційного процесуального права, які покликані забезпечити легітимізацію установчої волі народу, що є єдиним джерелом влади у державі. Мова йде про референдний процес, законодавче закріплення якого міститься лише в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» прийнятому в 1991 році. Нині його нормативні положення застаріли та не відповідають Конституції України.

Водночас, актуальними на сьогодні залишаються питання проведення всеукраїнського референдуму з різних суспільно значущих проблем (про вступ до НАТО, про вступ до ЄС, про правовий статус російської мови, про довіру Верховній Раді України та Президентів України). Про це, зокрема, свідчить і активне використання ідей проведення всеукраїнського референдуму з названих питань під час позачергових виборів до Верховної Ради України VI скликання.<sup>1</sup>

Референдний процес, як і юридичний процес в цілому, слід розуміти в об'єктивному та суб'єктивному значенні. У об'єктивному значенні референдний процес слід розуміти як інститут (підгалузь) референдного права та субінститут конституційного права. Виходячи із зазначеного, референдний процес – це інститут конституційного права, що об'єднує конституційно-правові та інші галузеві норми права, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з ініціюванням, організацією та проведенням всеукраїнського та місцевих референдумів, а також реалізацією їх рішень.<sup>2</sup>

Водночас, референдний процес, у його об'єктивному значенні, залишається мало дослідженим конституційно-правовим явищем. Як правило, українські та зарубіжні правознавці обмежуються



самим фактом констатації існування референд-ного процесу, або ж описують його як матеріальну процедуру<sup>3</sup>.

Референдний процес ґрунтується на загальних і спеціальних принципах, які утворюють систему принципів референдного процесу. Загальні принципи референдного процесу об'єднують принципи конституційного права в цілому і принципи форм безпосередньої демократії, зокрема. Вони є керівними початками для всіх інститутів конституційного права, в тому числі й для референдного процесу. До загальних принципів референдного процесу слід віднести: принцип суверенності народу на всіх стадіях референдного процесу; принцип єдиновладдя народу; принцип повновладдя народу; принцип безпосереднього волевиявлення народу; принцип поєднання безпосередньої і представницької демократії; принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії; принцип політичного плюралізму; принцип конституційності та законності; принцип загальності; принцип рівності учасників референдного процесу; принцип реальності референдного процесу, тощо.

Спеціальні (інституційні) принципи референдного процесу виражають засади безпосередньої демократії, що властиві лише референдному процесу або найбільше виявляються в ньому та знаходять своє об'єктивне відображення під час ініціювання та організації, проведення, а також реалізації результатів референдумів. Це зокрема: принцип відкритості і гласності при організації та проведенні референдумів, принцип належного інформаційного забезпечення референдного процесу, принцип безперешкодної агітації під час організації та проведення референдумів, принцип належного фінансування референдного процесу, принцип компетентного призначення референдумів, принцип компетентності самого референдуму, принцип доцільності проведення референдуму, принцип невідворотності юридичної відповідальності за порушення чинного законодавства про референдуми.

Зокрема, принцип відкритості і гласності при організації та проведенні референдумів визначає, що діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, політичних партій, громадських організацій та інших учасників референдного процесу, які беруть участь у підготовці і проведенні референдуму, здійснюються відкрито і гласно. При

цьому, рішення, що стосуються організації та проведення референдумів, а також проекти законів й інших рішень, що виносяться на референдум, приймаються відкрито і гласно. Організація та проведення референдумів, а також прийняття відповідних рішень передбачає їх оприлюднення в засобах масової інформації та контроль з боку громадськості за діями уповноважених суб'єктів референдного процесу.

Із принципу відкритості і гласності випливає принцип незалежного інформаційного забезпечення референдного процесу, основою якого виступає: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації. Зазначений принцип передбачає, що всі легітимні засоби масової інформації, незалежно від форми власності, наділені правом безперешкодного висвітлення ходу підготовки і проведення референдуму, а їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з організацією і проведенням референдумів і одержання неупередженої інформації про перебіг референдного процесу. Загальні засади даного принципу закріплені в Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, в якому передбачено, що всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій<sup>4</sup>.

Також принцип незалежного інформаційного забезпечення референдного процесу в певній мірі відповідає засадам Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року і проголошує право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації<sup>5</sup>.

Принцип безперешкодної агітації під час проведення референдного процесу передбачає, що громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право безперешкодної агітації за пропозицію про оголошення референдуму, за прийняття закону або іншого рішення, що

вноситься на референдум, а також проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону чи рішення. Для реалізації цього права заінтересованим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. При цьому, законодавство гарантує, що винесений на референдум проект закону чи рішення може вільно обговорюватися в межах України або тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводиться референдум.

Принцип незалежного фінансування референдного процесу передбачає, що підготовка і проведення всеукраїнського референдуму здійснюється за рахунок державного бюджету України, місцеві референдуми – за рахунок відповідних місцевих бюджетів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України та відповідними місцевими радами. Тобто, здійснення фінансового забезпечення референдного процесу покладається виключно на державний та місцеві бюджети. Враховуючи високу собівартість всеукраїнського референдуму, вважаємо, що доцільно нормативно визначити можливість залучення для фінансового забезпечення референдного процесу додаткових позабюджетних коштів.

Вважаємо, що серед спеціальних принципів референдного процесу потрібно виділяти також принцип компетентного призначення референдуму. Він полягає в тому, що призначення та проголошення всеукраїнського референдуму здійснюється Верховною Радою України та Президентом України, а місцевих референдумів – відповідними місцевими радами народних депутатів. Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» встановлено, що Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум: 1) з питань затвердження або скасування Конституції України, а також з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України – якщо цього вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право брати участь у референдумі; 2) з питань затвердження або скасування Конституції та інших законодавчих актів України, які відповідно до цього Закону можуть вноситись на всеукраїнський референдум, за винятком питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України, – якщо цього вимагає на менш як половина народних депутатів України<sup>6</sup>.

Логічним продовженням принципу компетентного призначення референдуму є принцип компетентності самого референдуму. На всеукраїнський референдум можуть виноситися питання, віднесені Конституцією України до відання народу України. Зокрема, виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України<sup>7</sup>. Також всеукраїнським референдумом затверджується законопроект про внесення змін до розділу I Конституції України «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. На референдуми можуть виноситися й інші питання, не заборонені Конституцією та законами України.

Принцип компетентності референдуму знаходить своє нормативне вираження в забороні щодо винесення окремих питань на всеукраїнський референдум. Зокрема, референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Також Закон встановлює, що на референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; питання про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України<sup>9</sup>.

Особливо важливим принципом референдного процесу слід вважати й принцип доцільності проведення референдумів. Цей принцип, в першу чергу, відноситься до ініціативних референдумів. Загальновідомо, що проведення референдумів передбачає значні видатки з державного бюджету. Наприклад, кошторис всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року склав біля 30 мільйонів гривень. Тому, на стадії ініціювання референдумів необхідно визначити й аргументувати необхідність вирішення того чи іншого важливого питання суспільного і державного життя саме через референдний процес.

Серед спеціальних принципів референдного процесу важливе місце займає принцип невідворотності юридичної відповідальності за порушення чинного законодавства про референдуми. Загальні

положення про юридичну відповідальність у законодавстві про референдуми закріплена в ст. 10 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Закон визначає, що до юридичної відповідальності притягаються особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману чи погроз або іншим шляхом, вільному здійсненню громадянином України права брати участь у референдумі, вести до дня голосування агітацію, а також члени комісії з референдуму та посадові особи, які вчинили підробку документів, свідомо неправильно підраховали голоси, порушили таємницю голосування або допустили інші порушення Закону. Юридична відповідальність за порушення чинного законодавства про всеукраїнський референдум має комплексний характер і поділяється на такі види: конституційно-правова; адміністративно-правова; кримінально-правова; цивільно-правова; дисциплінарна. Порушення наведених принципів референдного процесу або їх неналежне виконання є підставою юридичної відповідальності суб'єктів референдного процесу. Коли ж ці порушення є грубими, масовими та системними, то це може стати підставою для визнання результатів референдуму недійсними.

Запропоновані положення про принципи референдного процесу слід враховувати в подальшій нормотворчій діяльності, спрямованій на вдосконалення чинного референдного законодавства України.

<sup>1</sup> Гурін О. Проблеми теорії та практики референдного процесу в умовах конституційно-правової реформи 2004-2007 років // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 3. – С. 50-58.

<sup>2</sup> Гурін О.О. Референдний процес України як інститут національного конституційного права України // Молодь у юридичній науці: збірник тез міжнародної науково-практичної конференції молодих науковців «Четверті осінні юридичні читання». – Хмельницький, 2005. – С. 155.

<sup>3</sup> Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. – К., 2000.; Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 2001.; Виборче право України: Навчальний посібник / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К., 2003. та ін.

<sup>4</sup> Закон України «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 9.

<sup>5</sup> Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 2.

- <sup>6</sup> Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – С 2.
- <sup>7</sup> Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 73.
- <sup>8</sup> Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 74.
- <sup>9</sup> Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» // Голос України. – 1991. – № 143. – С. 5.

**Сав'як Олексій Вікторович**  
здобувач Інституту законодавства  
Верховної Ради України

## **ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗВИЧАЇВ ЯК ДЖЕРЕЛ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Конституційно-правова реформа 2004-2007 рр., не дивлячись на неоднозначність її перебігу в 2007 р., сприяла подальшому розвитку національного конституційного права та системи його джерел. Зокрема, нині в Україні набувають свого значення такі мало відомі і недостатньо досліджені джерела конституційного права, як правові звичаї, судові прецеденти, програмні та інші джерела цієї галузі права.

Одним із таких маловідомих, але перспективних джерел сучасного конституційного права є правовий звичай. Під конституційним звичаєм слід розуміти історично сформоване, позитивно зарекомендувавши себе у конституційній практиці, й як правило санкціоноване суб'єктами конституційного правотворення, правило поведінки або діяльності, що являється елементом конституційної правової свідомості учасників конституційних правовідносин і має відповідну юридичну силу.<sup>1</sup> При цьому, правовий звичай може вважатися джерелом конституційного права лише за умови, що предметом його регулювання є конституційно-правові відносини. У цьому випадку, прийнятним буде застосування категорії «конституційно-правовий звичай».

До сьогодні проблема класифікації конституційно-правових звичаїв, як власне і правових звичаїв у цілому, залишається мало дослідженою у вітчизняній і юридичній науці. Це створює ілюзію одноманітності правових звичаїв, які на перший погляд можна класифікувати лише за національною та галузевою приналежністю, виділяючи міжнародні та національні правові звичаї, а також приватноправові та публічні правові звичаї.

На неоднорідність правових звичаїв звертали увагу багато поколінь мислителів і правознавців. Виходячи зі змісту робіт видатного французького вченого-компаративіста Рене Давида, ще давньоримські правознавці засвідчували різноманітність звичаїв, які викорис-

товувались у праві тих часів. Аналіз уявлень давньоримських правознавців про правові звичаї та їх види дозволив Рене Давид вирізнити три види звичаїв: 1) звичаї – доповнення до закону (*secundum legem*), покликані оптимізувати з'ясування розуміння тих категорій закону або судового рішення, які вживаються в особливому значенні щодо конкретного юридичного факту; 2) звичаї, що існують без закону (*praeter legem*), тобто ті звичаї, що покликані долати прогалини в нормативно-правовому регулюванні певних суспільних відносин; 3) звичаї, що суперечать закону (*adversus legem*), які є первинними для застосування у разі виникнення колізії між приписами звичаю та закону. При цьому, Рене Давид відзначав, що *adversus legem* існують в обмеженій кількості, оскільки «суди не люблять виступати проти законодавчої влади».<sup>2</sup> Запропоновану Рене Давидом класифікацію правових звичаїв і нині поділяють українські та російські теоретики права.<sup>3</sup> З однієї сторони, це свідчить про довершеність правової думки Рене Давида, а з іншої – про відсутність належної уваги сучасних теоретиків права як до самих правових звичаїв, так і до проблем їх класифікації.

На нашу думку, конституційно-правові звичаї можна класифікувати за предметом, методом, суб'єктами конституційної правотворчості, формою об'єктивізації та умовами дії. Не виключно виявлення й інших критеріїв класифікації цього виду джерел конституційного права України.

Первинним критерієм класифікації конституційно-правових звичаїв, як і будь-яких інших джерел права, є їх предмет, тобто сфера суспільних відносин, які вимагають свого урегулювання відповідними звичаями. Найбільш поширеним правовий звичай залишається у сфері регулювання конституційно-правового статусу людини і громадянина, особливо в частині регулювання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Так Розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону містить ряд приписів, які за своєю правовою етимологією являються правовими звичаями. Наприклад, ч. 2 ст. 51 визначає: «Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків».

Окремі статті цього розділу відтворюють правові звичаї, що дійшли до нашого часу з давньоримських часів. Зокрема, ч. 1 ст. 58 закріплює правовий звичай відомий багатьом поколінням прав-



ників у більшості країн світу: «Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи». У давньоримському праві цей звичай утілювався в принципі «*Lex prospicit, non respicit*» – «Закон дивиться вперед, а не назад».<sup>4</sup>

Правові звичаї знайшли своє призначення і в урегулюванні суспільних відносин, пов'язаних із безпосередньою реалізацією народного суверенітету на виборах, референдумах, а також через інші форми безпосередньої демократії. Зокрема, під час подій листопаду–грудня 2004 р., відомих у новітній конституційній історії, як «помаранчева революція», відбулася конституційна революція під час якої народний суверенітет безпосередньо реалізувався через мирні мітинги, походи та демонстрації.

Конституційно-правові звичаї представлені й у механізмі правового регулювання конституційних основ організації та діяльності органів державної влади – Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, Верховного Суду України та системи судів загальної юрисдикції, Конституційного Суду України тощо. Свідомо уникаючи правової оцінки зміни правових статусів указаних суб'єктів у період конституційно-правової реформи 2004–2007 р., слід відзначити, що в контексті тенденції щодо процесуалізації сучасного конституційного права України, організація та діяльність багатьох органів державної влади нині урегульована регламентами. Саме регламенти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Центральної виборчої комісії, Конституційного Суду України та інших органів держави об'єктивізують в своїх нормативних положеннях правові звичаї, які сформувалися в цих органах держави за часів незалежності України (1991–2007 рр.).

Найбільш розхожими прикладами конституційного закріплення відповідних правових звичаїв є окремі положення Основного Закону, які закріплюють порядок організації та діяльності Верховної Ради України. Хрестоматійним стало положення ч. 2 ст. 79 Конституції України про порядок складення народними депутатами України присяги перед Верховною Радою України: «Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом».

Парламентські правові звичаї, окрім Конституції та законів України, отримали своє закріплення і в Регламенті Верховної Ради України, затвердженому Постановою Верховної Ради України № 3547 від 16 лютого 2006 р. Зокрема, ч. 2 ст. 228 цього Регламенту визначає, що парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях.<sup>5</sup> Регламент Верховної Ради України містить й інші парламентські правові звичаї.

Водночас, практика сучасного українського парламентаризму свідчить, що в окремих випадках Верховна Рада України, у силу правового звичаю, може здійснювати разові відступи від положень Регламенту Верховної Ради України щодо порядку законотворчої діяльності парламенту. Таким прикладом, зокрема, можна вважати й голосування Верховної Ради України IV скликання в грудні 2004 р. за Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від грудня 2004 р. та «пакет» супроводжуваних цей Закон інших правових актів. Ця точка зору підтримується й відомим українським політичним оглядачем С. Рахманіним, який вважає, що «в принципі парламент має право на разовий відступ від правил, так званий *«ad hoc»*».<sup>6</sup>

Перспективними для формування парламентських правових звичаїв на сьогодні є й суспільні відносини, які виникають у процесі створення парламентської коаліції, як це передбачає ст. 83 Конституції України. Зокрема, досвід позачергових виборів народних депутатів України доводить, що процедуру формування парламентської коаліції доволі складно реалізувати виключно на основі положень позитивного права.

Певною новелою в конституційній практиці є закріплення правових звичаїв у Регламенті Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 950 від 18 лютого 2007 р. Зокрема, ч. 1 параграфу 71 Регламенту Кабінету Міністрів України, яка закріплює правовий звичай відповідно до якого проект акта Кабінету Міністрів опрацьовується у Секретаріаті Кабінету Міністрів протягом не більш як 20 днів виходячи з того, що він повинен бути розглянутий Кабінетом Міністрів, як правило, протягом місяця з дня його надходження.<sup>7</sup> Утім, слід зазначити, що Регламент Кабінету Міністрів України позитивно закріплює лише поодинокі конституційно-правові звичаї.

Правові звичаї, які унормовують конституційно-правові відносини закріплюється й у регламентах діяльності інших учасників сучасного конституційного процесу в Україні. Наприклад, ч. 3 ст. 14 Регламенту Центральної виборчої комісії, затвердженого Постановою Центральної виборчої комісії № 72 від 26 квітня 2005 р. закріплює, що головуючий перед початком засідання, як правило, оголошує перелік засобів масової інформації, представники яких присутні на засіданні Комісії.

Правові звичай нині залишаються доволі поширеним джерелом регулювання конституційно-правових відносин у сфері місцевого самоврядування (муніципального права). Зокрема, О.В. Батанов вважає, що муніципальні правові звичаї отримали своє поширення в багатьох євразійських країнах світу.<sup>8</sup> Найбільш поширеними муніципальні правові звичаї мали б бути у статутах територіальних громад. Нажаль, більшість із таких статутів на сьогодні не отримала своєї офіційної реєстрації в Міністерстві юстиції України, що значною мірою ускладнює аналіз і узагальнення всіх правових звичаїв, які отримали своє позитивне закріплення у згаданих джерелах муніципального права України.

Окрім предмету правового регулювання існують й інші критерії класифікації цього виду джерел конституційного права. Відповідно до попередні запропонованих критеріїв класифікації, основними видами конституційно-правових звичаїв в Україні є: 1) за предметом: конституційно-правові звичаї, які регулюють конституційно-правовий статус людини і громадянина, конституційні основи безпосередньої демократії, конституційні засади організації та діяльності органів держави, основи конституційної юстиції, а також конституційні засади місцевого самоврядування в Україні; 2) за методом: установчі, регулюючі, охороняючі конституційно-правові звичаї; 3) за суб'єктами правотворчості: конституційно-правові звичаї народу України; держави в особі її уповноважених органів; територіальних громад й інших суб'єктів місцевого самоврядування; політичних партій, представлених в органах державної влади та органах місцевого самоврядування та інших публічних асоціацій; 4) за формою об'єктивізації: неформалізовані та формалізовані в Конституції, законах України та підзаконних нормативно-правових актах конституційно-правові звичаї; 5) за умовами дії: постійно

діючі конституційно-правові звичаї; загальнодержавні та місцеві (локальні) конституційно-правові звичаї.

- <sup>1</sup> Сав'як О. В. Правовий звичай у системі джерел конституційного права України // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 36. – К., 2007. – С. 230.; Сав'як О.В. Щодо призначення правового звичаю в механізмі конституційно-правового регулювання // Збірник матеріалів Круглого столу присвяченого Конституції України. – Ужгород, 2007. – С. 22.
- <sup>2</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В. А. Туманова. – М., 1999. – С. 93.
- <sup>3</sup> Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К., 2006. – С. 337.; Правовий звичай як джерело українського права ІХ-ХІХ ст. / За ред. І.Б. Усенка. – К., 2006. – С. 43-44.; Марченко М. Н. Источники права: Учеб. пособ. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С. 50-203.; Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права: Учебн. пособие. – М., 2007. – С. 175.
- <sup>4</sup> Крылатые латинские выражения / Авт.-сост. Ю.С. Цыбульник. – Х., 2006. – С. 313.
- <sup>5</sup> Регламент Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України № 3547 від 16 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 23-25. – Ст. 202.
- <sup>6</sup> Рахманин С. Взрывпакет // Зеркало недели. – 2007. – № 39. – С. 1, 3.
- <sup>7</sup> Регламент Кабінету Міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України № 950 від 18 липня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
- <sup>8</sup> Батанов О.В., Кампо В.М. Муниципальное право зарубежных стран: Навч. посібник: У 2 ч. / За заг. ред. П.Ф. Мартиненка. – К., 2006. Ч. 1. – С. 62.

**Гнатюк Дар'я Василівна**  
студентка II курсу  
ВНЗ «Національна академія управління»

## **УКРАЇНСЬКА МОВА, ЯК ЧИННИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ, САМОІДЕНТИФІКАЦІЇ ТА КОНСОЛІДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

У процесі очевидного продовження мовної та культурної асиміляції українців усе ясніше вимальовуються контури нової України-Малоросії – постколоніальної території без власної національної ідентичності. Серед представників українського політикуму є немало тих, хто дивиться на це крізь пальці. Не менше й таких, кого не задовольняє темп цього процесу, – численні прихильники російського цивілізаційного вибору за активної підтримки російської держави готові легітимізувати процес остаточної русифікації України за вже випробуваним білоруським сценарієм – через запровадження державності російської мови.

Отже, актуальність дослідження цієї теми обумовлена процесом становлення нашої держави як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової.

Дана проблема розглядається у працях провідних вітчизняних учених, зокрема О.М. Куця, Л.І. Мацька, М.І. Пентилюка та інших.

Здобуття державою незалежності у 1991 році не супроводжувалось переглядом тяжкої колоніальної спадщини українців. Колоніальну свідомість було перенесено в нове державне утворення під назвою Україна. Визначальною помилкою стало те, що держава не створила умов для відновлення позицій української мови – не тільки головного елементу національно-культурної ідентифікації народу, а й невід'ємного чинника консолідації суспільства.

Стаття 10 Конституції України зазначає, що «держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України».<sup>1</sup> Основним елементом механізму реалізації даної норми, на нашу думку, є впровадження української мови в усіх закладах освіти України.

М. Наєнко у своїй праці «Про державну мову в українських університетах» вважає, що для розвитку української мови варто за взіречь

вважати головний урок світової державної практики, зміст якого полягає у тому, що «весь народ у кожній державі заговорить державною мовою лише тоді, коли нею заговорять університети і церква»<sup>2</sup>.

В умовах сьогодення майже в усіх вищих навчальних закладах України почали відкриватися кафедри української філології на неспеціальних факультетах. Актуалізувалася при цьому не тільки проблема мови як засобу спілкування, а й проблема викладача – як носія інформації. Стрижнем процесу вивчення мови стає усвідомлення її глибинної значущості для самого сприйняття молодої людини як особистості.<sup>3</sup> Нині мовна освіта зорієнтована на виховання особистості, здатної вільно і комунікативно, доцільно спілкуватися в різних сферах суспільного життя, створювати комфортні умови для обміну інформацією.<sup>4</sup> Щоб виховати таку особистість, у вищих навчальних закладах потрібні відповідні педагогічні умови для організації навчання студентів мови на комунікативно-діяльній основі.

Постає питання про те, яким же чином можна вийти зі стану, в якому опинилася мовна освіта вищої школи, оскільки освіта – надзвичайно інерційна система, можливо, найбільш інерційна з усіх інших інституцій суспільства.<sup>5</sup>

На думку Р. Непийводи, українська мова в галузі освіти повинна реалізуватися: а) як навчальний предмет; б) як основний засіб комунікації і здобуття знань з інших (не мовних) сфер пізнання; в) як засіб розвитку і саморозвитку школяра й студента, творчого самовираження і утвердження особистості в суспільстві. Він вважає, що оптимально було б принципово переорієнтувати нинішній курс «Української ділової мови» на дисципліну «Основи професійної мовної підготовки», що сприятиме реальному впровадженню української мови в різних сферах суспільного життя. Це дало б змогу започаткувати докорінні зміни в гуманітарній освіті студентів нефілологічних спеціальностей. Заняття з професійної мовної підготовки – це той терен, де молодь опануватиме оптимальні способи оперування мовою як знаряддям досягнення успіху в професійній сфері, а це, безперечно, не залишить студентів байдужими до таких занять і до такого предмета.<sup>6</sup>

Після демократичної революції 2004-2005 рр. до сфери освіти України значно було посилено увагу Президента держави і Кабінету Міністрів України. Зокрема, Указ Президента «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в

Україні»<sup>7</sup>, діяльність Кабінету Міністрів України спрямовані на підтримку вітчизняної науки і освіти, створення умов для забезпечення громадянам рівного доступу до якісної освіти, її інтеграцію до загальноєвропейського простору. Сказане створює передумови для запровадження сучасної політики розвитку сфери освіти і науки та перетворення їх в базові галузі переходу до інноваційної моделі розвитку суспільства. Як з цього приводу ще в середині позаминулого століття видатний український педагог Костянтин Ушинський закликав співвітчизників зрозуміти очевидну для нього річ: саме облаштування освіти, а не судова чи земельна реформа є найміцнішим фундаментом суспільства.<sup>8</sup>

Сучасна мовна ситуація в Україні є, насамперед, результатом тривалої війни проти української мови, української ідентичності й української державності, яку Росія розпочала після 1654 року та яка продовжується і нині у формі мовно-культурної експансії. Нинішню мовну ситуацію в Україні слід розглядати як результат незавершеного асиміляційного процесу примусового перетворення україномовної спільноти на російськомовну, що здійснювався з метою цілковито розчинити український етнос в російському і знищити українську Україну. Орієнтація все більшої частини суспільства на російську одномовність стає реальною загрозою національній безпеці країни та її цілісності, що так яскраво підтверджено досвідом минулих президентських виборів.

Ми вже змогли побачити що минулі президентські вибори засвідчили – українці хочуть бути європейською нацією, хочуть жити гідно і хочуть пишатися своєю країною, хочуть жити в Україні, а не в Малоросії. Ми нарешті відчули себе єдиним українським народом, здатним творити своє майбутнє, вільне від приниження, визиску, страху та маніпуляцій. Українці надали політикам беззаперечний мандат будувати справжню Україну, українську та європейську. На жаль, тепер доводиться констатувати факт, який важко пояснити логічно: жодна з вагомих політичних сил де-факто не репрезентує сьогодні в достатній мірі тих українців, що хочуть бачити Україну українською та європейською. Дії політиків наближають ту межу, за якою може відбутися відчуження українців від держави, що обернеться катастрофою для цієї держави. Політики не можуть не розуміти, що реально консолідувати суспільство можна лише через процес повноцінної самоідентифікації українсь-

кої нації на основі її мови, культури, історії та її європейської традиції. Стан фактичної дискримінації українців у їх власній країні створює напруженість у міжмовних відносинах, яка посилюється через необґрунтовані домагання окремих політиків надати російській мові статус другої державної мови нарівні з українською, і, таким чином, вибороти для чиновника право не опановувати і не використовувати українську мову в офіційному вжитку. Ці домагання спрямовані не на захист мовних прав росіян і російської мови, якій в Україні ніщо не загрожує, а проти відродження української мови. В умовах існуючої в Україні мовної ситуації, деформованої на користь російської мови, надання останній статусу державної (офіційної) стане актом що увінчає процес русифікації України. Нинішній мовний розвиток в Україні і без надання російській мові статусу державної є потенційно небезпечним для майбутнього української мови, а відповідно для майбутнього української нації і державної незалежності України.

Оскільки процес витіснення української мови є керованим і набув системного характеру, українська держава має діяти також системно, вживаючи рішучих заходів підтримки української мови як мови титульної нації і державної мови.

Отже з урахуванням мовної ситуації в Україні і законодавчо визначених функцій української мови державна мовна політика має бути скерована на досягнення таких цілей: 1) утвердження української мови як державної (офіційної) у всіх царинах публічної сфери суспільного життя на всій території України і при здійсненні офіційними особами представницьких функцій у міжнародному спілкуванні; 2) посилення функції державної мови як мови громадянства – об'єднавчого і консолідуючого чинника в українському суспільстві і засобу зміцнення державної єдності України; 3) утвердження української мови як мови міжетнічного спілкування і порозуміння в Україні, гаранта державної незалежності й національної безпеки; 4) утвердження і підтримку української мови як самобутньої мови титульної нації; 5) сприяння підвищенню загальної мовної культури громадян; 6) захист мовного простору України від чужоземної мовно-культурної експансії; 7) запобігання дискримінації за мовною ознакою та запровадження заходів позитивної дискримінації щодо мов, які потребують особливого захисту, зокрема щодо української мови в деяких регіонах України; 8) сприяння у задово-



ленні мовних потреб українців у країнах поселення. Державна мовна політика має зосереджуватися на таких пріоритетних напрямках, як приведення мовного законодавства і практики його застосування у сувору відповідність із Конституцією України та Рішенням Конституційного Суду України про тлумачення її статті 10, насамперед в частині, що стосується вимог володіння нормативною українською мовою народними депутатами України і державними службовцями усіх рівнів, призначення на посади в системі державної влади та місцевого самоуправління, системі освіти, науки, культури, Збройних Сил, державних засобів масової інформації, а також обов'язкового складання вступних іспитів з української мови у вищі навчальні заклади та її застосування в роботі всіх державних навчальних закладів України; створення належної нормативної бази підтримки і пільг для українськомовних ЗМІ, книговидання українською мовою, українського кіно і української пісенної продукції; виховання української мовної свідомості і гідності; загального піднесення престижу української мови; вироблення дієвих засобів захисту від актів зовнішньої мовно-культурної експансії; розширення застосування української мови у всіх царинах життєдіяльності в межах всієї України; поліпшення якості українського мовлення на українських теле- і радіоканалах України; створення системи дієвого контролю за дотриманням мовного законодавства.

<sup>1</sup> Конституція України (із змінами і доповненнями). – К.: Атіка, 2006.

<sup>2</sup> Наєнко М. Про державну мову в українських університетах // Державність української мови і мовний досвід світу. Матеріали міжнар конф. – К., 2000. – С. 302.

<sup>3</sup> Там само. – С. 303.

<sup>4</sup> Пентилюк М. Професійна підготовка студентів-філологів // Дивослово. – 2005. – № 11. – С. 21.

<sup>5</sup> Свідзинський А. Про освіту та науку в Україні // Розбудова держави. – 2005. – № 5-8. – С. 25.

<sup>6</sup> Непийвода Р. Як усе ж таки запровадити українську мову у наших вузах? // Державність української мови і мовний досвід світу: Матеріали міжнар. конф. – К., 2000. – С. 19-21.

<sup>7</sup> Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 4 липня 2005 р. № 1013/2005 // Доступно з: <http://www.rada.gov.ua>

<sup>8</sup> Доступно з: <http://www.ya.org.ua>

**Каблов Олександр Володимирович**  
студент II курсу  
ВНЗ «Національна академія управління»

## **ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА І ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Стаття 1 Конституції України визначає те, що Україна є правовою державою, основною ознакою якої є принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України).<sup>1</sup>

Правова держава – це демократична держава, де забезпечується панування права, верховенство закону, рівність усіх перед законом і незалежним судом, де признаються і гарантуються права і свободи людини і де в основу організації державної влади покладений принцип поділу законодавчої, виконавчої і судової влади.<sup>2</sup>

На сучасному етапі розвитку суспільства в Україні юридична наука зіштовхується з проблемою реалізації загальних принципів у праві в цілому, і в конституційному праві, зокрема. Проблема полягає у тому, що більшість основних принципів права хоча і є нормативно закріпленими, але в той же час залишаються такими, що не є керівними в практичній діяльності ні державних установ та посадовців, ні пересічних громадян. Принцип верховенства права не тільки не є виключенням, але й навіть ілюструє всю гостроту даної проблеми, як проблеми суспільства, що не дотримується і не керується саме «духом права» у реалізації своїх прав і обов'язків, нехтуючи основними засадами існування цивілізованого правового суспільства, для задоволення власних амбіцій.

Власне, проблема реалізації принципу верховенства права, на нашу думку, перш за все, полягає в неоднозначній інтерпретації останньої категорії. Ця проблема довгий час була і залишається предметом наукових досліджень, як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Над нею, зокрема, працювали С. Головатий, В. Погорілко, П. Рабінович, Ю. Тодика, В. Шаповал, С. Шевчук, Ю. Юзьков та інші провідні вчені.

Доктринальний підхід до верховенства права вперше було викладено відомим британським конституціоналістом А. Дайсі. На

його думку верховенство права має такі ознаки, що розкривають суть цього поняття, як дотримання у суспільстві абсолютного верховенства або панування звичайного права, на відміну від правління за допомогою свавілля влади та існування свавілля взагалі, що виключає можливість виняткових повноважень або, навіть, широкої свободи дій держави. Другою ознакою верховенства права є дотримання принципу рівності всіх громадян перед законом, або рівне підпорядкування всіх станів суспільства звичайному праву країни, вживаному судами. Також доцільним для характеристики верховенства права цей видатний вчений вважав, те що права і свободи належить формулювати і охороняти за допомогою загального права, яке, згідно Дайсі, є більш дієвим засобом забезпечення верховенства права, ніж абстрактні конституційні декларації.<sup>3</sup> Але з часом погляди Дайсі піддалися уточненням і корегуванню британськими конституціоналістами, що сформулювали нові елементи принципу верховенства права в британській правовій системі. Власне, зміст їх полягав у тому, що:

1) суспільство віддає перевагу не анархії, війні і постійній міжособній боротьбі, а законності і порядку;

2) принцип верховенства права виражає найважливішу правову доктрину, згідно з якою справи держави повинні вестися відповідно до права, а в спірних випадках – те, що є потрібний для права, повинне встановлюватися судовим рішенням;

3) верховенство права виражає, так би мовити, сукупність політичних думок щодо того, що повинні забезпечувати деталізовані норми права як в матеріальних, так і в процесуальних питаннях.

На нашу думку, саме такий підхід до розуміння принципу верховенства права є актуальним і на сучасному етапі.

Для характеристики принципу верховенства права на сучасному етапі варто проаналізувати точку зору судді Європейського Суду з прав людини Лукіса Г. Лукаїдеса. На його думку верховенство права слід розуміти як дотримання принципу рівності громадян перед законом; функціонування держави, пов'язаної вимогами права; встановлення законності і порядку в суспільстві; наявність ефективного і передбачуваного правосуддя; охорона прав людини тощо.<sup>4</sup>

На думку українського професора Рабіновича, для повноти розуміння сутності даного принципу, необхідним є «поелемент-

ний» аналіз, що має з'ясувати саме те, що криється під поняттям «право», та у чому полягає верховенство цього явища.<sup>5</sup> Тобто цей аналіз, покликаний розкрити суть принципу верховенства права, дає змогу зрозуміти, що і як має підлягати керуванню несталим соціальним феноменом, яким, на нашу думку, є категорія «право». Тому вочевидь необхідність уніфікації дефініції верховенства права та її нормативне закріплення, задля винищення аморфності цього поняття і формулювання його не як побажання а як вимоги.

Такою уніфікацією для сучасної юридичної науки повинно стати тлумачення Конституційним Судом України частини першої ст. 8 Конституції України, щодо розуміння принципу верховенства права. Згідно до цього рішення, верховенство права має сприйматися перш за все, як панування права в суспільстві, що не є «обмеженим лише законодавством, як однією з його форм, а включати й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства».

Не можна залишити без уваги проблему ототожнення принципу верховенства права і принципу верховенства закону. З давніх часів юридичній науці відоме протиставлення цих двох понять, що більш точно виражено через протиставлення *lex* і *jus* у латині. Право, саме по собі, є універсальним поняттям справедливості, яке знаходиться у постійному процесі змін, у результаті змін у суспільних відносинах, що воно покликано регулювати. Тобто ця категорія не є сталою, як зазначалося вище, і скоріше за все не є явищем, як таким, а є саме процесом. Саму характеристику «права», як плинного процесу, ми приводимо для зіставлення її із поняттям «закон», яке саме по собі має матеріальний і формальний зміст, що дає змогу зрозуміти останнє поняття, як сформовану категорію, яка характеризує деякий обсяг суспільних відносин, що регулюється певними нормами, які є писаними і найголовніше – закон має межі. Право, по суті своїй, не може бути обмеженим, а зміст його постійно розширюється і умовах розвитку відносин у суспільстві.

Сприйняття права як універсального поняття справедливості дає змогу ще дужче поглибитися у протиріччя між «правом» і «законом». Саме на такому критерії, як справедливість, що характеризує дію принципу верховенства права у суспільстві, наголосив Конституційний Суд України у своєму тлумаченні, тим самим роз-

межовуючи його із поняттям верховенства закону. Справедливість – категорія об'єктивна по своїй суті, що існує поза бажаннями людей, на яку не можуть впливати сторонні фактори. Суспільство, як спільнота індивідів, частіш за все ототожнює свою правду, суб'єктивну за характером, з істиною, що є об'єктивною. Той же самий процес проходить із поняттями право та закон, де право є об'єктивним явищем, а закон – суб'єктивним «витвором» соціуму, який не обов'язково стає справедливим по своїй суті, захищаючи інтереси суспільства, його цінності, тощо, а може стати лише виявом бажання державної еліти, чи купки чиновників (що є доволі розповсюдженим явищем на пострадянському просторі), що нівелює можливість даного нормативного акту мати таку якісну характеристику, як справедливість.

Але слід також зауважити що в тлумаченні Конституційного Суду України саме такий критерій, як «справедливість» поглиблює неоднозначність розуміння принципу верховенства права, вводячи в нього характеристики ідеальні самі по суті своїй, і тому такі, що потребують додаткового тлумачення.

З усього викладеного вище, на нашу думку, можна зробити висновки про те, що єдиного тлумачення поняття верховенства права не існує, і навряд чи може існувати, бо саме по собі це поняття є надзвичайно широким, яке кожного разу можна доповнювати, усвідомлюючи його універсальність. Тому при спробах дати певну дефініцію цьому дуже складному соціальному явищу, частіше за все науковці виокремлюють лише певні риси притаманні верховенству права, формуючи тим самим жорсткі межі феномену, що знаходиться у процесі постійних змін. Конституція України, закріплює статтею 8 те, що «в Україні діє принцип верховенства права», але в чому він діє і, головне, як (саме механізми його реалізації), Конституція залишає без уваги. Спроба формулювання визначення верховенства права Конституційним Судом України, також, на нашу думку, не дала широти розуміння поняття, звузивши і поглибившись в аспекти позитивного права, які, безумовно також є притаманними цій категорії. Саме тому і постає питання реалізації принципу верховенства права, як керівної засади, що не є сформульованою до кінця. На нашу думку, верховенство права є ідеалом у філософському розумінні, якого не можна досягти, але до якого

можна, і, навіть, має йти кожне суспільство, якщо воно має на меті називати себе цивілізованим.

- <sup>1</sup> Конституція України (із змінами і доповненнями). – К.: Атіка, 2006.
- <sup>2</sup> Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Наукова думка, 2006.
- <sup>3</sup> Дайси А. Основи конституційного права Англії.
- <sup>4</sup> Ликис Г. Ликаидес. Принцип верховенства права и права человека // Доступно з: <http://www.world.ru>
- <sup>5</sup> Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – Харків: Консум, 2002.

**Софіюк Тарас Олександрович**  
студент II курсу  
ВНЗ «Національна академія управління»

## **КОНЦЕПЦІЯ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

З усіх прав, що можуть належати  
нації, суверенітет, безсумнівно, є  
найбільш дорогоцінним

*Емерік де Ваттель*

Проблема народного суверенітету завжди була актуальною, але після проголошення незалежності України вона постала на національному рівні в певному ракурсі. Після проголошення Акту про державну незалежність України постала необхідність у проведенні всебічної модернізації суспільства на глибокому науковому підґрунті. Належне усвідомлення сутності та змісту реалізації концепції народного суверенітету є однією з необхідних умов розбудови народом України власної держави, проведення її зовнішньої та внутрішньої політики.

Грунтовних досліджень з цієї тематики в Україні не так вже й багато, бо Україна стала незалежною тільки в 1991 році, а Конституція незалежної України була прийнята тільки в 1996 році. Разом з тим слід виділити ряд науковців, які плідно працюють в області дослідження народного суверенітету в Україні: В. Компо, В. Копайченко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Лісничий, М. Малишко, О. Оніпко, В. Погорілко, М. Савкін, О. Устименко, М. Хомовченко, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та інші.

Суверенітет (нім. *Souveränitet*, від франц. *Souverainete*, – вершина, верховна влада) – повнота влади держави; самостійність держави, її незалежність від інших держав у внутрішній і зовнішній політиці. Є одним з принципів міжнародного права; закріплений у Статуті ООН, ряді міжнародних договорів і декларацій. Поняття суверенітету вперше сформулював Жан Боден (Франція, XVI ст.), який запропонував засновану на принципі суверенітету концепцію державної влади.

Суверенітетом володіють будь-які держави незалежно від розміру їх території, кількості населення, форми правління і устрою. Розрізняють три форми суверенітету: державний, національний та народний.

Суверенітет державний, суверенітет держави – це політико-юридична властивість державної влади, яка означає її верховенство і повноту всередині країни, незалежність і рівноправність ззовні.

Національний суверенітет – це повновладдя нації, що означає володіння реальною можливістю визначати характер свого національного життя, самостійно вирішувати питання, що стосуються розвитку національної свободи і національних потреб, у т.ч. право утворювати національну державу.<sup>1</sup>

Народний суверенітет – це повновладдя народу як джерела влади, у справі організації соціально-економічного, політичного і культурного життя. Народний суверенітет є неподільним, має тільки одного суб'єкта – народ.<sup>2</sup>

Ідея суверенітету народу як носія (джерело) державної влади остаточно сформувалася у період завершення творення національних держав в Західній Європі наприкінці XVIII століття. Спершу цей принцип був тотожним поняттю національний суверенітет (під таким змістом його і було закріплено Декларацією прав людини і громадянина 1789 року, ст. 3), проте з часом у поняття народного суверенітету почав вкладатися більше політичний зміст, його почали розуміти в першу чергу як право на політичне самовизначення.

Метою даного дослідження є вирішення проблеми народного суверенітету та форм його здійснення в нашій державі.

Щодо сутності народного суверенітету, то з позицій політико-правового підходу він є конституційно-правовим інститутом і політичним явищем одночасно. За своєю юридичною природою народний суверенітет є виразом конституційно-правових відносин, а народ – суб'єктом народного суверенітету. У політичному ж відношенні народ є соціальною спільнотою, незалежно від етнічного чи національного походження громадян України.

Народний суверенітет в Україні виявляється як прояв державної волі її громадян, яка реалізується через конституційні інститути народного волевиявлення.

Чинна Конституція України створила належну правову основу для всіх видів політичної влади: для безпосереднього народо-



владдя, державної влади і місцевого самоврядування. Насамперед Конституція створює основи для безпосереднього народовладдя. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, зазначається в Конституції, є народ (стаття 5). Народ здійснює свою владу безпосередньо (референдуми, вибори та інші форми безпосередньої демократії) і через представницькі органи та посадових осіб держави і органи місцевого самоврядування.<sup>3</sup>

Оскільки народ є джерелом влади, він має природне право на будь-яку форму безпосереднього народовладдя за винятком обмежень, передбачених Конституцією.

Першоосновою правового регулювання народного суверенітету є його закріплення і регламентація на рівні конституційних норм, які не тільки проголошують народний суверенітет, а й передбачають певний механізм його здійснення, щоб виключити можливість використання народу як інструменту досягнення державних цілей політичними силами всупереч волі й інтересам народу.

Законодавче регулювання форм реалізації народного суверенітету має на меті створення механізму його функціонування, а також гарантій правового захисту. Система цього законодавства складається із законів про вибори народних депутатів України, Президента України, Регламенту Верховної Ради України, законів про статус народного депутата, всеукраїнський та місцеві референдуми тощо.

В якості пріоритетних конституційних форм безпосереднього народовладдя Конституцією України визнані вибори і референдуми.

Провідною формою безпосереднього народовладдя є за Конституцією України – вибори.<sup>4</sup>

Відповідно Конституція визначає основні принципи виборів, види виборів, виборчі права громадян України, терміни проведення виборів, органи, що призначають вибори та організують і проводять їх, гарантії виборів тощо.

Основними видами виборів за Конституцією України є:

- залежно від того, які органи обираються, вибори поділяються на парламентські (вибори народних депутатів), президентські (вибори Президента України) та місцеві – вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів;
- залежно від того, обирається виборний орган повністю або частково, розрізняють загальні та часткові (коли обирається лише частина колегіального виборного органу влади) вибори;

- залежно від підстав проведення вибори можуть бути черговими, позачерговими (достроковими), повторними, проміжними;
- залежно від способу волевиявлення виборців вибори можна поділити на прямі та непрямі.

Всі види виборів за Конституцією України є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.<sup>5</sup>

Громадяни мають прав вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Порядок проведення виборів регулюється безпосередньо законами: «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори». З прийняттям Верховною Радою України в кінці 2004 року змін до Конституції України, а також нових законів України про вибори народних депутатів України та депутатів місцевих рад складається якісно нова політична ситуація здійснення громадянами України безпосереднього народовладдя.

У відповідності з Конституцією України чергові вибори народних депутатів України та вибори депутатів місцевих рад у 2006 році та дострокові вибори до Верховної Ради у 2007 році відбувалися на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування за пропорційною виборчою системою. Так, обрання всіх 450 народних депутатів України здійснювалося по єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі по виборчим спискам кандидатів від політичних партій та виборчих блоків політичних партій.

Зокрема, найістотнішими новелами Закону «Про вибори народних депутатів України» є перехід до пропорційної виборчої системи, висування кандидатів політичними партіями, формування виборчих комісій на партійній основі, новели щодо тривалості виборчої кампанії тощо.

Новелами Закону України «Про вибори Президента України» є зміна суб'єктів висування кандидатів (в особі політичних партій і виборчих блоків партій), особливості формування виборчих комісій, термін проведення виборів, грошова застава тощо.

Вибори за новими законами стали дійсно політичними, а не звичайними громадськими явищами, адже і формування виборчих

комісій і висування кандидатів і передвиборна агітація стали дійсно партійною справою.

Але реальна дійсність збагатила зміст президентських виборів 2004 року. Вона поєднала проведення президентських виборів із здійсненням революції – «Помаранчевої революції» і конституційної (політичної) реформи.

Як наслідок цього було прийнято 8 грудня 2004 року Закон «Про внесення змін до Конституції України», який містить ряд значних новел щодо виборів: характеру виборчої системи по виборах народних депутатів України, строків проведення виборів тощо.

На жаль, і нові закони про вибори, і Закон про внесення змін до Конституції України залишили невирішеними ряд проблем.

Основними з них є:

1. Питання про списки виборців, тобто про введення єдиного державного реєстру виборців, оскільки нині через недосконалість списків виборців має місце масове порушення виборчих прав виборців.

2. Питання про можливість визнання виборів недійсними по єдиному загальнотериторіальному виборчому округу (в разі порушення виборчого законодавства).

3. Питання про грошову заставу: чи має вона існувати.

4. Питання про визнання народу суб'єктом виборчого процесу, що нині не визнається законами.

5. Питання про кількість можливих повторних голосувань під час виборів.

6. Питання про суб'єктів висування кандидатів у Президенти України.

Референдум – важлива форма безпосередньої демократії, що полягає в голосуванні виборців (певної, визначеної законом групи виборців), шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, котрі згідно з законом не можуть бути винесені на референдум. Ці рішення – обов'язкові до виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких вони мають імперативний характер.<sup>6</sup>

Основна відмінність референдуму від виборів, процедура яких також передбачає голосування виборців, полягає в об'єкті та меті волевиявлення виборців. Так, якщо на виборах таким об'єктом є кандидат або список кандидатів, то об'єктом референдуму може

статі Конституція, закон, законопроект, будь-яке питання зовнішньої чи внутрішньої політики. Метою виборів є обрання народних представників, що по суті являє собою делегування їм певної частини належних народові або територіальній громаді владних повноважень, тоді як мета референдуму – прийняття рішення за сутністю винесеного на нього питання, тобто воля народу знаходить свій вираз у формі референдуму чіткіше й конкретніше та передбачає подальшого делегування владних повноважень.

Правова регламентація питань організації та проведення референдумів в Україні здійснюється Конституцією України (статті 72-74) та Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р [1, с. 20]. Окремі питання організації місцевих референдумів регламентуються також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

Види референдумів:

- Залежно від юридичної сили рішення, прийнятого референдумом поділяються на:
  - 1) консультативний – проводиться з метою виявлення позиції виборців із питання, вирішення якого залишається за органом державної влади або органом місцевого самоврядування;
  - 2) імперативний – його рішення мають вищий, обов'язковий, конкретний і остаточний характер.
- Залежно від території проведення референдуму розрізняються:
  - 1) загальнодержавний – проводиться на всій території держави;
  - 2) місцевий – проводиться на території суб'єкта федерації, автономного утворення або адміністративно-територіальної одиниці.
- Залежно від способу проведення референдуму можуть бути:
  - 1) обов'язковий – проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене тільки референдумом;
  - 2) факультативний – проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене як референдумом, так і в інший спосіб.
- Залежно від предмету (формули) референдуму слід розрізняти:
  - 1) обов'язковий – проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене тільки референдумом;
  - 2) факультативний – проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене як референдумом, так і в інший спосіб.
- Залежно від часу проведення референдуму можна поділити на:

- 1) допарламентський – проводиться до прийняття закону парламентом з метою з'ясувати думку виборців із цього питання;
  - 2) післяпарламентський – проводиться після прийняття закону парламентом із метою його затвердження;
  - 3) позапарламентський – закон приймається на референдумі в обхід парламенту.
- Залежно від ініціатора проведення референдуму розрізняють:
- 1) з ініціативи органу державної влади або органу місцевого самоврядування;
  - 2) петиційний – референдум, який проводиться на вимогу громадян.
- Залежно від характеру рішення, прийнятого референдумом поділяють на:
- 1) затверджуючий (ратифікаційний) – референдумом виборці затверджують рішення парламенту (органу місцевого самоврядування);
  - 2) скасовуючий – виборцям пропонується скасувати акт парламенту (органу місцевого самоврядування), який уже набув чинності.

Залежно від території проведення законодавство України виділяє три види референдумів: всеукраїнські, референдуми Автономної Республіки Крим і місцеві. Останні два види можна об'єднати в один, оскільки референдуми Автономної Республіки Крим за територією проведення також мають місцевий характер.

Всеукраїнський референдум може призначатися Президентом України, Верховною Радою України (ст. 72 Конституції України) або проголошуватися за народною ініціативою Президентом України (п. 6 ст. 106 Конституції України).

При цьому Верховна Рада України призначає лише обов'язковий референдум із питання про зміну території України, а Президент України – обов'язковий референдум щодо внесення змін до Конституції України (розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»).

Всеукраїнський референдум також проголошується Президентом України за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, котрі мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кож-

ній області. Зокрема, всеукраїнський референдум 16 квітня 2002 р. був проголошений Президентом України за народною ініціативою.

Наявність великої кількості виборчих законів, їхня неузгодженість в багатьох випадках призводить як до їх незнання та нерозуміння виборцями, так і створює складнощі в їх застосування виборчими органами, а також органами державної влади та місцевого самоврядування.

На проведення різного роду виборчих кампаній з державного бюджету витрачаються великі кошти, а також відволікається велика кількість громадян від своєї безпосередньої роботи, що дестабілізує нормальну діяльність держави і суспільства в економічній, культурній та іншій сферах.

Кардинально вирішити ці проблеми можна надзвичайно простим шляхом, розробивши та прийнявши Виборчий кодекс України.

Принципово важливим є проведення кодифікації всього існуючого законодавства, що стосується виборів та референдумів, а також закріплення на законодавчому рівні нових положень, які стосуються інших форм безпосередньої демократії (народовладдя).

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Українська енциклопедія. — Т. 5: П—С. — 2003. — С. 684-686. — 736 с.

<sup>2</sup> Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Українська енциклопедія. — Т. 4: Н—П. — 2002. — С. 61-62. — 720 с.

<sup>3</sup> Бориславська О.М. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юр. акад. України ім. Ярослава Мудрого.— Х., 2004.

<sup>4</sup> Конституція України (із змінами і доп.).— К.: Атіка, 2006. — ст. 69. — 64 с.

<sup>5</sup> Конституція України (із змінами і доп.).— К.: Атіка, 2006. — ст. 71. — 64 с.

<sup>6</sup> Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник. — Вид. 4-те, виправл. та доповн. — К.: Атіка, 2006. — С. 224. — 568 с.

**Беліков Павло Андрійович**  
студент II курсу  
ВНЗ «Національна академія управління»

## **ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ**

Один крок ста чоловік краще, ніж сто кроків одного  
*Койчі Цукамото*

Вивчення проблем парламентаризму в Україні є досить актуальним, як у суспільстві так і у наукових колах серед юристів та політологів. Політичні події останнього часу в українському суспільстві та державі продукуються відповідно до зміни правового статусу парламенту, оскільки з 8 грудня 2004 року Україна є парламентсько-президентською республікою. Саме тому процес становлення верховної ролі парламенту на даний момент пов'язано з багатьма суспільно-політичними проблемами. З огляду на це в політичній комунікації суспільства поняття «парламентаризм» висувається на перший план в інформаційному просторі політичного дискурсу і набуває ознак основної теми дискусій щодо конституційної реформи, як з боку практичних політиків, законодавців, так і з позицій фахівців, представників різних наукових шкіл міждисциплінарного аналізу суспільних процесів.<sup>1</sup> З огляду на те, що в епіцентрі політичного протистояння перебуває Верховна Рада України, виникає об'єктивна потреба системного аналізу самого інституту парламентаризму. Оцінка парламенту суспільною думкою засвідчує його порівняно невисокий рейтинг довіри та громадського авторитету. Проте без парламентаризму немає демократії, отже, якщо ми будемо демократичну систему влади, то серцевиною її має стати цивілізований парламентаризм.

Парламентаризм – це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального постійно діючого представницького органу. Парламентаризм не слід пов'язувати з якимись конкретними формами державного правління. Явище парламентаризму в тій чи іншій формі властиве кожній сучасній демократичній країні, воно є історично зумовленим наслідком суспільно-політичного

розвитку. Парламентаризм, як політичний інститут, що формується шляхом демократичних виборчих систем і функціонує на засадах представництва суспільно-політичних інтересів, поділу влади та механізму стримувань і противаг.<sup>2</sup>

Досить докладно цю тему висвітлює, зокрема, В. Журавський, всебічно аналізуючи дефініцію поняття «парламентаризм». Він, зокрема, розглядає доцільність вживання цього поняття як у вузькому, так і в широкому розумінні. У вузькому розумінні парламентаризм – це система організації і функціонування державної влади, що характеризується поділом законодавчих і виконавських функцій за зверхності парламенту, наявності у нього виняткових прерогатив і повноважень. Парламентаризм у широкому розумінні – це система організації державної влади, яка характеризується вагомою роллю парламенту, передбаченими конституцією можливостями його активного впливу на суспільне життя завдяки наявності демократичних функцій (законодавчої, бюджетної, контрольної), процедур та механізмів взаємодії з іншими органами державної влади. В поняття парламентаризму, в широкому розумінні, входить також сукупність поглядів, ідей, спрямованих на утвердження верховної ролі парламенту в системі організації державної влади.<sup>3</sup> Цю думку поділяє і Ю. Древаль, хоча, власне, сукупність поглядів, ідей і цінностей він розглядає в межах практичної діяльності реально діючих представницьких законодавчих установ – парламентів.<sup>4</sup> Також існує більш загальна дефініція поняття парламентаризму яка зустрічається у багатьох джерелах це: парламентаризм – система політичної організації держави, за якої чітко розмежовані функції законодавчої та виконавчої влад за привілейованого становища парламенту.<sup>5</sup>

Отже, на нашу думку, парламентаризм – це система організації державної влади що характеризується вагомою роллю парламентаризму в житті.

Ще за часів феодалізму передісторія парламентаризму знайшла свій вияв у так званих станово-представницьких установах, які спочатку частково, а згодом повністю набули виборного характеру. Це не було народне представництво в його прийнятому розумінні. І справа не тільки в тому, що відповідні органи були засновані на засадах представництва, яке враховувало інтереси вузьких верств суспільства, а самі представники були вихідцями з верхніх про-



шарків цих верств. Подібна картина спостерігалася також протягом певного періоду розвитку буржуазного парламентаризму. Важливим є те, що сам характер представництва, природа і зміст мандата за феодалних часів мали принципово інше обґрунтування, ніж представництво і мандат депутата сучасного парламенту.<sup>6</sup>

У сучасному суспільстві діяльність парламенту віддзеркалюють тенденцію до цілковитого прагматизму в реалізації особистих чи кланових інтересів, що не співпадають з цивілізаційними нормами трансформації політичної системи до форми парламентського правління. Тому не справляє позитивного враження й ситуація, пов'язана з формуванням громадської думки щодо парламенту. Проблеми іміджу Верховної Ради України перебувають в центрі уваги багатьох політологів. Щоправда, джерельною базою їх досліджень і, відповідно, висновків є результати соціологічних опитувань, рівень об'єктивності на мою думку є досить спірним.

В Україні має місце досить різке розшарування населення, що як відомо всім призводить до зазначених вище наслідків. Велику роль відіграють суспільна думка, менталіт та проблема правової культури громадян.

На нашу думку для зміни суспільного погляду на Верховну Раду України потрібне підвищення тієї самої правової культури та свідомості. Однією з найважливіших умов підвищення рівня правової культури громадян є вдосконалення структури відносин і засобів правого інформування. З одного боку, тут постає ціла низка питань щодо забезпечення населення правовою інформацією на система-тичному рівні. З іншого, виникає проблема вдосконалення нормативно-правового змісту категоріального апарату сфери правового інформування громадян. На цьому тлі впадає в око те, що для держави з населенням 48 мільйонів чоловік існує доволі обмежена кількість офіційних видань, що поширюють офіційні тексти нормативно-правових актів. При цьому варто враховувати, що такі видання практично не охоплюють масив підзаконних нормативно-правових актів міністерств і відомств, органів державної влади на місцях, актів органів місцевого самоврядування. Тексти нормативно-правових актів, опубліковані в неофіційних виданнях, носять суто інформаційний характер, вони не можуть використовуватися офіційно. Ця обставина значно звужує спектр охоплення населення друкованими ЗМІ правовою інформацією

нормативного характеру, яка може бути практично використана громадянами, наприклад, у захисті їх виборчих прав.<sup>7</sup>

Наступним елементом актуалізації засад парламентаризму в суспільній свідомості є механізм реалізації електоральних вимог до депутатського корпусу. Те, що називають «вимогами виборців», складає регулятивну основу наближення політичної системи до парламентської моделі, оскільки парламент як представницький інститут повинен мати конституційні повноваження, адекватні реалізації «електоральних пропозицій». Аналіз структури та кількісних параметрів звернень громадян до Верховної Ради України, здійснений науково-аналітичними службами її апарату, розкриває сталу тенденцію до збільшення питомої ваги таких ініціатив. Актуалізують проблему впливу громадян на соціально-економічну політику й носії електоральної комунікації, матеріалізовані у формі депутатських запитів. В основі цих документів – проблеми виборців і, природно, вони досить адекватно віддзеркалюють стан справ на місцях та перебувають у площині конкретних функцій парламенту. Саме тому мають бути посилені механізми демократичного контролю за владою, державним чиновництвом, можливо-сті парламенту впливати на дії уряду, виконавчої влади в цілому.<sup>8</sup> Має бути зміцнений зв'язок з урядом, парламентська більшість повинна нести всю відповідальність за урядову політику. Особливо важливою є «необхідність подолання індивідуалізму в парламенті, зміцнення зв'язків парламенту з громадськістю, з виборцями».

Отже, парламентаризм як система організації державної влади, що характеризується вагомою роллю парламенту як демократичного представницького органу, передбаченими конституцією демократичними можливостями активного впливу його на суспільне життя, має перспективи в наш країні за умов розвитку структури політичної комунікації як процесу Формування ідеології громадянського суспільства, коли демократія участі стане вирішальним чинником перетворення теоретичних засад парламентської реформи на непорушну і природну систему цінностей громадян України.

<sup>1</sup> Плющ І.С. Парламентаризм в Україні – шляхи і тенденції розвитку // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К., 2001. – С. 3-12.

- <sup>2</sup> Чернінко І. Пріоритет – реалії сучасного світу: реформування Палати лордів Великобританії в контексті політики лейбористського уряду Тоні Блера // Шевченківська весна: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Вип. IV: У 3-х ч. – К.: Логос, 2006. – Ч. 1.
- <sup>3</sup> Журавський В.С. Розвиток доктрини українського парламентаризму в ХІХ – на початку ХХ ст. // Право України, 2001. – № 5. – С. 37-41.
- <sup>4</sup> Древаль Ю. Парламенти і парламентаризм: уроки і перспективи // Віче. – 1999. – № 11. – С. 35-43.
- <sup>5</sup> Бандурка О.М., Древаль Ю.Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999.
- <sup>6</sup> Древаль Ю. Зазначена праця.
- <sup>7</sup> Звіркowska В.А. Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку (політологічний аналіз): Дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. – К., 2002. – 202 с.
- <sup>8</sup> Бабенко К. Конституційні підвалини генезису парламентаризму в Україні в контексті запровадження політичної реформи // Юридична Україна. – 2007. – № 4. – С. 38-44.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ

**ДЕРЖАВА І ПРАВО  
В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

**Збірник наукових статей**

**Редакційна колегія:**

**Єрохін Сергій Аркадійович**, д. екон. н. (голова редакційної колегії)

**Нікітін Юрій Вікторович**, к. юр. н.

**Музика Ірина Володимирівна**, к. юр. н.

**Пустовіт Жанна Миколаївна**, к. юр. н.

Упорядник: *Ж. М. Пустовіт*

Технічний редактор, комп'ютерна верстка: *Л. О. Стрелков*

ВНЗ «Національна академія управління»  
03151, Україна, Київ, вул. Вінницька, 10  
тел., факс: (044) 246-24-44  
E-mail: office@nam.edu.ua  
Інтернет: www.nam.kiev.ua