

Інститут громадянського суспільства
Академія муніципального управління

**Конституційна конфліктологія
(конституційні механізми подолання
політичних криз)**

Посібник

Київ – 2008

ББК 67.9(4УКР)300я73
К65

*Рекомендовано до друку вченою радою юридичного факультету Академії муніципального управління
(протокол № 1 від 5 вересня 2007 р.).*

Рецензенти:

П. Ф. Маргиненко, декан юридичного факультету Міжнародного Соломонового університету, суддя Конституційного Суду України у відставці, професор;

І. О. Шумак, заступник декана юридичного факультету Національного аграрного університету, к.ю.н., доцент

Автори:

Г. М. Волянська (пп. 1.4, 2.3, 3.3, 4.4, 5.5);

М. В. Онішук (пп. 2.1, 2.3, 5.4, 5.5.);

М. В. Савчин (вступне слово, заключне слово, пп. 3.1, 3.2, 3.3, 4.3, 4.4, 5.1, 5.2, 5.5);

В. Л. Федоренко (пп. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.2, 2.3);

В. Ю. Барвіцький (пп. 1.5, 2.4, 3.4, 4.1, 4.5, 5.2, 5.6);

Т. Ю. Романчук (пп. 5.3, 5.5);

А. О. Шепель (пп. 4.2, 4.4)

Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): посібник / Г. М. Волянська, М. В. Онішук, М. В. Савчин, та ін.: За ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2008. – 188 с. – Бібліогр.: с. 181-185.

У посібнику розглянуто конституційно-правові механізми участі народу та Президента України в подоланні політичної кризи. Розкрито правовий статус народу України, повноваження та природу правових актів глави держави в умовах подолання політичних криз, систему підзвітності і підконтрольності владних інститутів через механізм дострокових парламентських виборів. Для викладачів і студентів юридичних спеціальностей, фахівців з конституційного права.

ISBN 978-966-7672-57-1

© Савчин М. В., Федоренко В. Л. (заг. редакція), 2008 р.

© Барвіцький В. Ю., Волянська Г. М., Онішук М. В., Романчук Т. Ю., Савчин М. В., Федоренко В. Л., Шепель А. О., 2008 р.

© Інститут громадянського суспільства, 2008 р.

ЗМІСТ

Вступне слово

5

Розділ I. Конституційна демократія

Тема 1. Конституційний і фактичний статус народу в Україні

1.1. Поняття і зміст конституційної правосуб'єктності Українського народу	9
1.2. Народ і партійна система	23
1.3. Народ і влада: причини і перебіг політичної кризи – 2007	29
1.4. Практикум	37
1.5. Рекомендована література	43

Тема 2. Конституційна демократія в механізмі подолання політичної кризи

2.1. Право народу на позачергові парламентські вибори	45
2.2. Право народу на конституційний референдум	50
2.3. Практикум	66
2.4. Рекомендована література	71

Розділ II. Конституційний правопорядок

Тема 3. Конституційний і фактичний статус Президента України

3.1. Поняття і зміст інституту Президента України	73
3.2. Функції та повноваження Президента України за результатами конституційної реформи 2004 року	83
3.2. Практикум	100
3.4. Рекомендована література	104

Тема 4. Механізм здійснення повноважень Президента України в умовах політичної кризи

4.1. Президент України та подолання політичної кризи 2007 року	107
4.2. Дискреційні повноваження Президента України	110
4.3. Рада національної безпеки та оборони України і допоміжні служби	112
4.4. Практикум	119

4.5. Рекомендована література	125
Тема 5. Акти Президента України	
5.1. Поняття і види актів Президента України	126
5.2. Скріплення актів Президента України	136
5.3. Презумпція конституційності та законності актів Президента України	145
5.4. Криза конституційної юстиції та її подолання	153
5.5. Практикум	166
5.6. Рекомендована література	174
Заключне слово	176
Література до всіх тем	181
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	187

Вступне слово

Криза інститутів безпосередньої і представницької демократії, яку ми спостерігаємо нині, пов'язана з перехідним етапом еволюції конституційної системи в Україні. Перехідний етап конституційної системи пов'язаний з поступовою відмовою від радянських стереотипів та поглядів на роль держави у суспільному житті, ролі конституції як соціального регулятора. Іншими словами, криза сучасного праворозуміння зумовлює істотні проблеми у функціонуванні інститутів влади: це гіперболізація ролі парламенту у системі публічної влади, неоднозначне ставлення до інституту президентства з боку прибічників комуністичної ідеології і навіть окремих експертів. Таке праворозуміння викликає також неоднозначні рішення судових органів, що пов'язано з проблемою підбору, підвищення кваліфікації, а також відповідальності суддів. У випадку кризи інститутів представницької демократії, насамперед парламенту, й виникає потреба застосування узгоджувальних процедур з боку глави держави для забезпечення відкритого демократичного дискурсу щодо подальшого розвитку країни.

Природа конституційної кризи та конфлікту між інститутами влади пов'язана з поєднанням економічного фактора та проблемою ідентифікації української нації. По-перше, політичні партії розглядаються як своєрідна клієнтела економічних кіл, які виступають патроном щодо них. Відповідно політичні партії розглядаються як легальний ресурс впливу на рішення конституційних органів влади. Водночас ці економічні кола через свої партії-клієнтела фактично не ставлять питання про вироблення стабільних правил гри, а використовують владні інститути як засіб контролю над власністю. Це перешкоджає належній діяльності судових установ, тому що кожен політичний актор намагається вчиняти тиск на правосуддя з метою прийняття вигідного для себе судового рішення¹. Тому сьогодні є важливою вирішення проблеми становлення

¹ Про це також зазначав у своєму інтерв'ю Голова Конституційного Суду України А. Стрижак // Див.: Голова КС Андрій Стрижак: „Ні про яку повагу громадян до Конституції та законів не може йтися, коли їхні приписи ігноруються на найвищому рівні“ // Закон і бізнес, 2007, 20 – 26 жовтня.

класичних політичних партій та дієвого механізму підзвітності і підконтрольності органів публічної влади.

По-друге, в Україні сьогодні відбувається складний демократичний дискурс, внаслідок якого йдуть складні процеси досягнення консенсусу щодо суспільних цінностей, які надалі стають основою соціальних норм, зокрема і правових норм. Відповідно виникають складні питання ідейного наповнення положень Конституції України. За таких умов Президент забезпечує комунікацію між органами публічної влади щодо реалізації положень Основного Закону як гарант верховенства Конституції, прав і свобод людини і громадянина. У свою чергу Конституційний Суд забезпечує однакове розуміння конституційних положень у випадку, якщо суб'єкти такої комунікації не можуть досягти консенсусу та існує конфлікт інтересів між сторонами конфлікту.

Конституція України ввibrала здобутки західного та вітчизняного конституціоналізму. Тому виникають проблеми інтерпретації її окремих положень з боку окремих політичних акторів, що впливає потім на характер і зміст правових актів органів публічної влади. І сьогодні стає актуальним формування механізму відкритого процесу обговорення проєктів та прийняття владних рішень органами публічної влади.

Питання конституційного і фактичного статусу народу і Президента України, коло інших проблем, пов'язаних з перебігом політичної кризи 2007 року, мають важливе значення для формування конституційної демократії в Україні. У розв'язанні цієї кризи особлива роль належить інституту Президента України як главі держави і гаранту прав і свобод людини і громадянина. У період політичного протистояння з квітня по липень 2007 року між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України стало очевидно, що арбітром між ними може бути тільки український народ.

Внесені Верховною Радою України у 2004 році зміни в чинну Конституцію України 1996 року призвели до розбалансування взаємовідносин між гілками державної влади, а саме: між главою держави, парламентом і урядом. Все це негативно впливає на процес управління країною.

Формально трактуючи демократичний лад як принцип прийняття рішень парламентською більшістю, незважаючи на зміст фундаментальних конституційних принципів, позитивістська школа конституційного права відкриває простір для легітимації рішень органів влади. Такі рішення можуть не відповідати принципам забезпечення балансу інтересів більшості і меншості, праву опозиції бути заслуханою у ході прийняття владних рішень, відкритому та вільному обговоренню передбачуваних

наслідків діяльності та рішень органів публічної влади. Криза із запровадженням положень Універсалу національної єдності у діяльності більшості Верховної Ради V скликання та відсутність програми діяльності уряду Януковича В. Ф. зумовили стан правової невизначеності, що створило сприятливі умови для нехтування положеннями Конституції України, подальшого поглиблення проявів правового нігілізму в Україні.

Тому для сучасного розвитку України найкращим варіантом є врівноважені, чітко визначені повноваження Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів, що безумовно сприятиме утворенню здорового конкурентного середовища на вищих щаблях влади України і водночас гарантуватиме конструктивну діяльність як більшості, так й опозиції в парламенті.

Здобутками української демократії успішно користується народ, який є єдиним джерелом влади в державі. Від народу сьогодні залежить реальна роль Конституції як інструмента захисту конституційного ладу, прав і свобод громадян, інших конституційних цінностей, а також майбутнє Конституції України.

Метою цього навчального посібника є розкриття ролі Президента України як глави держави в умовах політичної та конституційної кризи. Згідно зі статтею 102 Конституції України Президент України є главою держави, виступає від її імені, є гарантом верховенства Основного Закону, додержання прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету і територіальної цілісності України. Разом з тим Конституція не вказує на засоби і форми здійснення цих арбітражних функцій Президентом України.

Завданнями цього посібника є:

- визначити місце і роль народу України у здійсненні контролю над владою та зформувані дієвий механізм підзвітності інститутів публічної влади;

- розкрити місце і роль Президента України у конституційній системі як своєрідну резервну владу, який в умовах конституційної кризи може використовувати свої владні прерогативи для забезпечення належного функціонування публічної влади;

- визначити правові механізми здійснення владних прерогатив Президентом України в умовах конституційної влади, зокрема здійснення ним дискреційних повноважень;

- визначити природу правових актів Президента України, окремі аспекти їх легітимності під час подолання конституційних криз;

- розкрити механізм взаємодії Президента України та Конституційного Суду України в умовах конституційних криз;

– розкрити природу здійснення арбітражних функцій народом України в умовах конституційної кризи;

– розкрити практичні аспекти прийняття правових актів, спрямованих на подолання конституційних за допомогою практикуму (вирішення задач, здійснення мозкового штурму, рольових ігор тощо).

У цьому посібнику розглядаються проблеми співвідношення між інститутами безпосередньої і представницької демократії і в цьому контексті розкривається конституційна правосуб'єктність народу та функції політичних партій щодо сприяння у формуванні та вираженні волі народу.

У другій частині визначається конституційний і фактичний статус Президента України, зокрема розкривається зміст його арбітражних функцій, визначення кола предмета відання та обсягу повноважень. На прикладі конституційної кризи весни – початку літа 2007 року аналізуються проблеми здійснення арбітражних функцій главою держави. Також приділяється увага природі правових актів Президента України, розкривається зміст презумпції конституційності цих актів.

Розглядається співвідношення інститутів глави держави та конституційної юстиції у вирішенні конституційних криз та забезпеченні конституційного правопорядку. Насамкінець визначається механізм формування політичної волі народу, втілення його в правових актах органів публічної влади та вирішення конституційних криз за допомогою електоральних механізмів, зокрема шляхом проведення дострокових парламентських виборів.

Розділ І. Конституційна демократія

Тема 1. Конституційний і фактичний статус народу в Україні

1.1. Поняття і зміст конституційної правосуб'єктності Українського народу

На сьогодні у світі діє більше 200 конституцій (у 2007 р. також поновилась робота над першою наднаціональною конституцією – Конституцією Європейського Союзу), а також існує понад 300 конституцій суб'єктів федерацій і автономних утворень. Конституції стали найважливішим здобутком національної політико-правової думки, втілили найкращі здобутки державотворення, а у ряді країн – нормативно закріпили перемоги у революціях, війнах за незалежність тощо. При цьому саме конституції стали тими правовими актами, які закріпили правовий статус народу як учасника конституційного процесу.

Фактично всі конституції світу й передусім конституції країн, які ідентифікують себе як демократичні (країни ЄС, США та ін.), визначають наріжним принципом основ суспільного і державного ладу принцип народного суверенітету (франц. *souverainete* – верховна влада, від лат. *superus* – верхній). Зміст цього принципу передбачає визнання за народом усього верховенства влади у суспільстві та державі, його первинність у системі суб'єктів конституційно-правових відносин, а у ряді країн світу й визнання за народом виключного права здійснювати установчу владу в країні².

Утім, стверджуючи про установчу владу народу, слід мати на увазі не стільки її формальне закріплення, скільки реальну можливість народу здійснювати установчий вплив на суспільні відносини, пов'язані з

² Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. – К., 2005. – С. 90–91.; Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007). Теоретичні та практичні аспекти. – К., 2007. – С. 52–53.

реалізацією публічної влади основними учасниками конституційного процесу. На нашу думку, існування установчої влади народу визначається можливістю безперешкодно, відповідно до конституції та законів, здійснювати своє повновладдя, безпосередньо приймаючи правові акти і рішення установчого характеру. Йдеться насамперед про конституції та конституційні акти, що приймаються народом на референдумах. Але у сучасних конституційно-правових реаліях зміст правосуб'єктності народу не обмежується правом на безпосередню конституційну правотворчість.

Водночас проблеми конституційної правосуб'єктності народу є порівняно новими для української та зарубіжної юридичної науки. Досліджуючи це питання, переважна більшість вчених-конституціоналістів задовольняється тлумаченням принципу народного суверенітету та легітимних форм його реалізації. Утім, категорія „конституційна правосуб'єктність народу“ є набагато ширшою за своїм змістом. Її появу слід пов'язувати з визнанням народу учасником конституційно-правових відносин, а ще більш точно – з формуванням самих народів і їх самоідентифікацією у період становлення класичного європейського і північноамериканського конституціоналізму в кінці XVIII – XIX ст.

Питання конституційного статусу народу почало хвилювати політиків, державних діячів і мислителів ще за часів Реформації та Відродження. Саме у цей період у країнах Західної Європи почали формуватися вчення, які стали своєрідною предтечею для формування ідеалів й ідей європейського класичного конституціоналізму.

Формування цих ідей і ідеалів пов'язане перш за все із становленням і розвитком школи природного права, що об'єднала серед своїх прихильників Г. Гроція, Т. Т. Джеферсона, Т. Гоббса, Б. Константа, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Т. Пейна, Ж.-Ж. Руссо, А. де Токвіля та ряд послідовників їх ідей, у тому числі й таких видатних українських правознавців кінця XIX – початку XX ст., як С. Дністрянський, Б. Кістяківський, М. Ковалевський, С. Котляревський, П. Лодій, М. Палієнко, О. Романович-Славотинський, М. Хлебніков, П. Юркевич та інші. Ідентифікацію народу, як джерела влади у суспільстві та державі, вони пов'язували з дослідженнями суверенітету та його юридичних властивостей, а також з пошуком і виявленням його беззаперечного і універсального носія. Так, відомий український правознавець М. М. Ковалевський у своїй роботі „Загальне вчення про державу“ (1909 р.) писав, що робота Ж. Бодена „Les six livres de republique“ сприяла утвердженню вчення про суверенітет, пізніше розвиненого в „Суспільному договорі“ Ж.-Ж. Руссо. Але Ж. Боден писав про суверенітет держави, а Ж.-Ж. Рус-

со переніс поняття суверенітету на народ.³ Саме з цього часу народ стає визнаватись найважливішим учасником правовідносин у країні.

Утім, і Ж.-Ж. Руссо не дав однозначної відповіді на питання про правосуб'єктність народу. Натомість, у своїх роботах французький мислитель розмірковує над неоднозначністю намірів і мотивів народу у здійсненні ним своїх владних повноважень і передусім у законотворчій сфері:

*„Законои, власне — це лише умови громадянської асоціації. Народ, що підкорюється законам, має бути їхнім творцем: лише тим, хто вступає до асоціації, можна визначати умови співіснування. Але як вони їх визначають? Роблять це зі спільної згоди, керуючись спонтанним натхненням? Чи є у Політичного організму орган для вираження його волі? Хто повідомить йому передбачливість, необхідну, щоб виявлення його волі перетворити в акти і завчасно їх оприлюднити? Як інакше він зможе проголосити їх у потрібний час? Як може сліпий натовп, який часто не знає, чого він хоче, бо рідко знає, що йому на користь, сам здійснити настільки велику й настільки складну справу, як створення системи законів? Сам по собі народ завжди прагне до блага, але сам він не завжди бачає у чому воно. Спільна воля завжди спрямована вірно й прямо, але рішення, котре нею керує, не завжди буває компетентним“.*⁴

Опоненти Ж.-Ж. Руссо — Ш. Л. де Монтеск'є та А. Сійєс, за свідченням сучасного французького філософа права Жерара Мере, зробили теорію Ж.-Ж. Руссо про народний суверенітет універсальною і прийнятною, поширивши його дію на представницьку демократію. Водночас, саме у цей період ідеологи французьких буржуазних революцій підносять на найвищий рівень націю. „Нації, — писав Сійєс, — можна уявити собі як індивідів, котрі існують поза суспільним зв'язком чи, як мовиться, в природному стані. Їхня воля виражається вільно й незалежно від будь-яких громадянських форм. Перебуваючи в природному устрої, їхня воля, для того щоб досягнути свого ефекту, повинна всього лише носити природні риси волі. Чого б не захотіла нація, а вже достатньо, що вона хоче цього; всі форми будуть добрими, і її воля буде найвищим законом“⁵. Нація та її інтереси стають рушійною силою другої хвилі бур-

³ Антологія української юридичної думки. У 6-ти т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Т. 4: Конституційне (державне) право / Упорядники: В. Ф. Погорілко, О. В. Батанов, В. Л. Федоренко: відп. ред. В. Ф. Погорілко. — К., 2003. — С. 271.

⁴ Руссо Ж.-Ж. Трактати; Изд. подгот.: В. С. Алексеев—Попов, Ю. М. Лотман, В. А. Полторацкий, А. Д. Хаяутин. — М.: Изд-во „Наука“, 1969. — 178 с.

⁵ Цит.: Мере Жерар. Принцип суверенітету. Історія та основи новітньої влади / Переклад з франц. Л. Кононовича. — Львів, 2003. — С. 68—69.

жуазно-демократичних революцій середини XIX століття в Західній Європі, а після I світової війни — основою європейських державотворчих процесів.

Разом із тим, будучи загальноновизнаним і основним суб'єктом міжнародного права, нації по-різному ідентифікуються в конституційному праві різних країн світу. У переважній більшості зарубіжних країн, особливо багатонаціональних, конституції віддають перевагу саме народу, утверджуючи його суверенітет як основу народовладдя.

Дещо відмінним від західноєвропейського є досвід утвердження конституційної правосуб'єктності Українського народу. Як відомо, формування українського народу тривало впродовж багатьох століть і до сьогодні проблеми походження та спорідненості нашого народу з іншими, насамперед слов'янськими народами, залишається предметом гострих наукових, а іноді й політичних дискусій. Уникаючи екскурсів у стародавню історію українців, слід зазначати, що Український народ, як суб'єкт конституційного права, почав утверджуватися лише в період формування національного конституціоналізму. При цьому йдеться не про багаті національні традиції народовладдя на українських землях, не про здобутки вітчизняної конституційно-правової думки, а саме про утвердження перших конституцій і конституційних актів України, які закріплювали повновладдя Українського народу.

У період входження українських земель до складу Австро-Угорської та Російської імперій, а також до складу міжвоєнної Польщі, Румунії та Чехословаччини питання визначення конституційно-правового статусу українського народу не мало практичного значення через те, що народ не отримав на той час свого визнання у жодній з держав, до складу яких входили українські землі. Більше того, для Австро-Угорщини і Російської імперії новелою було навіть положення про народний суверенітет, а сама категорія „народ“ тривалий час викликала дискусії серед науковців-державознавців і часто ототожнювалась з усім населенням імперій.

Так, ще на початку минулого століття відомий російський правознавець Ф. Ф. Кокошкін у своїй роботі „Лекції по загальному державному праву“ (1912 р.) визначав, що населення є основним складовим елементом держави. При цьому заслугою вченого стало розмежування ним категорій „населення“ та „народ“. Так, на думку Ф. Ф. Кокошкіна піддані держави, які „беруть участь у створенні і збереженні тієї громадської психологічної сили, на яку спирається державна влада“, становлять народ відповідної держави, а всі інші — лише населення держави.⁶ Подібні дискусії були аж до руйнування вказаних імперій після I світової війни.

⁶ Кокошкин Ф. Ф. *Лекции по общему государственному праву* / Под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М., 2004. — С. 154, 156.

Міжвоєнний період ознаменувався розпадом світових імперій, утворенням Ліги націй і визнанням права народів на самовизначення, завдяки чому кількість держав у тогочасній Європі збільшилась у півтора раза. Зазначені процеси мали позитивний вплив і на формування національної самосвідомості українців та утвердження їх в прагненні до утворення національної державності та власного конституційного законодавства. У перших конституційних актах українці, подібно іншим звільненим з імперій народам, прагнули закріпити принцип народного суверенітету, повновладдя Українського народу. Утім, ці прагнення доволі часто залишались нездійсненими через складні геополітичні процеси, учасником яких поза своєю волею стала Україна.

Перші конституції та конституційні акти в новітній історії України були прийняті в період національно-визвольних змагань 1917–1921 років. Саме в них і були здійснені спроби конституювати правосуб'єктність Українського народу. Певні риси народного суверенітету народу намагалися зберегти й перші українські радянські конституції, але після входження України до складу Радянського Союзу суверенітет Українського народу аж до проголошення незалежності України в 1991 році залишався переважно теоретичною категорією, предметом правових досліджень, але не реальним конституційно-правовим явищем.

Як відомо, революційні події початку ХХ ст. у Росії сприяли активізації національно-визвольного руху на Україні, що зумовило заснування 3 березня 1917 р. Української Центральної Ради. Діяльність Центральної Ради сприяла національному державотворенню та формуванню українського конституційного права. У його основу було покладено Універсали Центральної Ради, закони та Конституція УНР 1918 р.

Універсали не були конституційними актами за своїм змістом, формою і нормативним змістом. Це були звернення програмного характеру, які містили положення про організацію Української держави та її статус. I Універсал від 10 червня 1917 р. був зверненням до українського народу, до організації розбудови української національно-територіальної автономії у складі Росії та декларував прагнення утворити шляхом виборів Українські Установчі збори. II Універсал УНР від 3 липня 1917 р. обнародував поступки Тимчасового уряду щодо автономії України.

25 жовтня 1917 р. II Всеросійський з'їзд Рад прийняв Декрет про владу, який юридично оформив більшовицький переворот і дав початок формуванню радянського державного права. Революція у Росії спричинила остаточне руйнування імперії.

Після Жовтневої революції УНР видала III Універсал від 7 листопада 1917 р., в якому висловлювалася стурбованість України за свою по-

дальшу долю. Відповідно до цього Універсалу Україна отримувала назву Української Народної Республіки у складі Федеративної Російської Республіки. III Універсал скасовував приватну власність на поміщицькі, удільні, монастирські, церковні та кабінетні землі й проголошував їх власністю всього трудового народу, запроваджував ряд політичних та соціально-економічних свобод, а також визначав 27 грудня днем виборів Українських Установчих зборів. IV Універсал від 9 січня 1918 р. констатував знесення України чотирма роками війни та діями більшовицького війська. Універсал проголошував Україну самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою українського народу, яка прагне жити у мирі та злагоді з усіма сусідами.

Врешті, ні один з перших трьох універсалів Центральної Ради не визначив конституційного статусу народу України. Усі вони адресувались „Народу Українському“, „громадянам української землі“, „іншим національностям, що живуть всуміш з українською людністю“, „народом великоруському, єврейському, польському й іншим на Україні“ та іншим колективним суб'єктам, але лише в IV Універсалі було закріплено: „Власть у ній (УНР – **автор**.) буде належати тільки до народу України ...“⁷.

На останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 р. було розглянуто й ухвалено „Статут про державний устрій, права і вольности УНР“, більш відомий в історії права як Конституція УНР 1918 р. „Статут про державний устрій, права і вольности УНР“ за змістом і формою відповідав тогочасним європейським і американським конституційним актам й водночас відображав особливості національного державотворення. Конституція УНР: закріплювала принципи народного суверенітету, поділу влади, парламентаризму, єдиного громадянства; декларувала основні права та свободи людини і громадянина; визначала конституційно-правовий статус органів влади УНР тощо. Але найголовніше те, що Конституція УНР 1918 року вперше чітко, хоча й у дещо спрощеному вигляді, визначила конституційний статус народу України та основи його правосуб'єктності: „2. Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цєбто громадянам УНР всім разом. 3. Це своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори України“. Але проблема Конституції України 1918 року, як і принципу народного суверенітету, закріпленого в ній, полягала в тому, що ця Конституція не була промудрована і не набрала чинності.

Подальший перебіг подій в Україні також не сприяв ані утвердженню національного конституційного права, ані реалізації принципу на-

⁷ Конституції та конституційні акти України. Історія і сучасність. 2-е вид., змінене і доп. Упорядник І. О. Кресіна. Відп. ред. Ю. С. Шемиченко. – К., 2006. – С. 36.

родного суверенітету, який ніким не заперечувався і навіть обстоювався в роботах тогочасних українських мислителів: М. Грушевського, В. Винниченка, С. Дністрянського та ін. Як відомо, у ніч з 29 на 30 квітня 1918 року (у день, коли було утверджено Конституцію УНР) прихильники гетьманського перевороту за підтримки німецьких військ, що напередодні роззброїли Синьожупанну дивізію, зайняли всі державні установи.

Державне право Української гетьманської держави було закріплене у „Грамоті до всього українського народу“ та „Законах про тимчасовий державний устрій України“, виданих 29 квітня 1918 р. Ці акти мали програмний характер і закріплювали широкі владні повноваження гетьмана, який до обрання на майбутнє сейму України фактично залишався обраним монархом. Саме Гетьману й належала „влада управління“ в Україні (п. 1 Законів), тоді як народ України в конституційних актах доби Гетьманату не згадувався.

Успіхи П. Скоропадського в галузі науки й освіти та зовнішньої політики були беззаперечними, але конституційне право, порівняно з добою УНР, зробило крок назад. Показовим став гетьманський універсал від 16 жовтня 1918 р., яким фактично поновлювалася станова структура українського суспільства і було фактично знівельовано принцип народного суверенітету.

Після зречення гетьманом П. Скоропадським влади 14 грудня 1918 р. було встановлено владу Директорії УНР. Утім, Директорії так і не вдалося утвердити в Україні конституційно-правові відносини й обґрунтувати правовий статус Українського народу. Жодні конституційні ініціативи Директорії не було реалізованими – 15 листопада 1919 р. Директорія передала владу С. Петлюрі. Таким чином, Українська революція 1917–1921 років не виправдала сподівань на формування національної державності, конституційного права та не зумовила визначення конституційної правосуб'єктності Українського народу.

Одразу після падіння Директорії УНР та встановлення в Україні радянської влади започатковується процес формування українського радянського конституційного (державного) права. Відліком для відповідних процесів стало затвердження Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих та інших депутатів 10 березня 1919 р. та прийняття у кінцевій редакції ВУЦВК 14 березня 1919 року Конституції УСРР.

Відповідно до положень Конституції УСРР 1919 року Українська РСР визначалася як організація диктатури трудящих та експлуатованих мас пролетаріату і найбіднішого селянства над їх споконвічними експлуататорами – капіталістами і поміщиками. Це положення якнайкраще характеризує класовий зміст новонароджаного радянського

державного (конституційного) права та унеможливлення закріплення правового статусу Українського народу в умовах класової диктатури.

Конституція УСРР вбачала основне завдання диктатури у здійсненні переходу від буржуазного ладу до соціалізму, після чого диктатура, а потім і держава, зникнуть взагалі. Проголошувалося скасування державної власності, повновладдя робітничого класу. Права і свободи, як і вибори, мали дискримінаційний характер і не визнавали за „експлуататорами“ права голосу. Радянська Україна також заявила про братерську солідарність з усіма радянськими республіками і про свою готовність увійти до складу Єдиної Міжнародної Соціалістичної Радянської Республіки. Державна влада мала здійснюватися Радами робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Центральними органами державної влади проголошувалися Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, ВУЦВК та РНК.

Після укладення Договору про утворення СРСР 30 грудня 1922 року конституційне право радянської України почало розвиватися в межах радянської федерації. Цей договір до 1924 р. був фактичною конституцією новоутвореної радянської федерації. У ньому визначалися основи державного ладу СРСР, правовий статус союзних органів, їх компетенція та взаємовідносини з центральними органами тощо.

Після прийняття Договору до Конституції УСРР було внесено зміни і доповнення з метою приведення її у відповідність до цього Договору. А вже 15 травня 1929 року було прийнято Конституцію (Основний Закон) УСРР, стаття 1 якого визначала, що „вся влада в межах Української соціалістичної радянської республіки належить радам робітничих, селянських та червоноармійських депутатів“. Конституція Української РСР в статті 3 удосконалила попередню нормативну формулу, визначивши: „Вся влада в УРСР належить трудящим міста і села в особі Рад депутатів трудящих“. Тим самим конституційний принцип народного суверенітету, за часів входження України до складу колишнього СРСР, був підмінений суто радянською доктриною „повновладдя рад всіх рівнів“.

Лише в Конституції Української РСР 1978 року її творці змушені були рахуватися з міжнародним визнанням принципу народного суверенітету і в частині першій статті 2 визнали, що „вся влада в Українській РСР належить народові“, але в частинах другій і третій цієї ж статті Основного Закону УРСР відтворили все ті ж положення про Ради народних депутатів всіх рівнів, через які народ і здійснює свою владу.

У період руйнування колишнього СРСР, під впливом зростання національної самосвідомості Українського народу, Верховна Рада Української РСР 16 липня 1990 року прийняла Декларацію про державний су-

веренітет України. У цьому правовому акті було визначено основи конституційної правосуб'єктності двох учасників новітніх конституційних процесів кінця ХХ століття – української нації та українського народу. Далекоглядність унормування вітчизняними парламентаріями положень про українську націю та український народ полягала в тому, що у Декларації було визначено як легітимні підстави для проголошення незалежності України українською нацією, яка згідно із загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права має невід'ємне право на самовизначення, так і принцип повновладдя Українського народу (розділ II „Народовладдя“ Декларації), як правову основу для подальшої розбудови Української держави проголошенням незалежності України. Таким чином, проголошення 24 серпня 1991 року Акта незалежності України, з його наступним утвердженням на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року, не викликало жодних сумнівів у світової спільноти щодо легітимності України як суверенної і незалежної держави.

Водночас складність конституційних процесів в Україні в період, що передував прийняттю Конституції України (1991–1996 років), не дозволила завершено визначити питання правосуб'єктності Українського народу ні на теоретичному, ні на нормативно-правовому рівнях. Хоча вже в статті 2 Договору „Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України“, більш відомому як Конституційний Договір, підписаний 8 червня 1995 р., принцип народного суверенітету знаходить своє доволі досконале закріплення: „Вся повнота влади в Україні належить народові. Народ є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо – шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування. Ніхто не може привласнити право здійснювати державну владу“⁸. Саме така конституційна формула, у вдосконаленому вигляді, була закріплена в Конституції України, прийнятій Верховною Радою України 28 червня 1996 року. Врешті Основний Закон України в 1996 році дав однозначну відповідь і щодо розуміння поняття Українського народу, визначивши його в своїй Преамбулі як „громадян України всіх національностей“.

Після прийняття довгоочікуваного Основного Закону України 1996 року питання конституційної правосуб'єктності Українського народу почали досліджуватись на теоретичному рівні, а питання, пов'язані зі здійсненням народовладдя, неодноразово ставали предметом розгляду Конституційного Суду України.

⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

Нині не викликає сумнівів, що за роки незалежності Український народ став найважливішим учасником конституційних процесів, які відбуваються в державі. У першу чергу це знайшло свій вияв у тому, що народ України трансформувалася з мовчазного конституційного символу в активного суб'єкта конституційно-правових відносин. Особливо помітними відповідні трансформації стали в період конституційно-правової реформи 2004–2007 років. Саме активна участь народу України у виборах Президента України 2004 року, подіях, нині відомих як Помаранчева революція, парламентських виборах 2006 року і позачергових виборах до парламенту в 2007 році сприяли дослідженню проблем правосуб'єктності Українського народу.

Як відомо, первинним елементом конституційно-правових відносин є суб'єкти, тобто учасники правовідносин, що виникають, змінюються чи припиняються на підставі дії конституційно-правових норм. Конституційні правовідносини безпідставно не визнаються пріоритетними і тому не визнаються пріоритетними суб'єкти й об'єкти цих правовідносин. Так, згідно із загальною теорією права, у переважній більшості пріоритетними суб'єктами правовідносин вважаються фізичні та юридичні особи, тобто пріоритетні учасники приватноправових відносин (цивільних, трудових тощо), тоді як пріоритетними суб'єктами конституційних правовідносин об'єктивно є спільності та організації: народ, нація, корінні народи, національні меншини, держава, органи державної влади, територіальні громади та інші суб'єкти місцевого самоврядування тощо.

Чи має зазначена тенденція значення для юридичної теорії та практики? Так, має. Її прояви можна помітити в юридичній кваліфікації елементів конституційно-правових відносин.

Зокрема народ є самостійним суб'єктом правовідносин, а його іноді прагнуть назвати юридичною особою, що не відповідає дійсності. Оскільки він не має ряду ознак юридичної особи, його взагалі іноді позбавляють правосуб'єктності, тобто конституційного права здійснювати владу, яка йому належить. Так, у виборчому законодавстві України народ не визначається суб'єктом виборчого процесу, хоча вибори є формою безпосереднього народовладдя. Не є народ і суб'єктом земельних правовідносин відповідно до Земельного кодексу України, хоча саме він виступає власником природних ресурсів⁹. Отже, народ України слід розуміти насамперед як первинного і найголовнішого суб'єкта конституційно-правових відносин.

⁹ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: у 2-х т. – Т. 1 / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2006. – С. 465.

Свого часу відомий радянський теоретик права С. С. Алексеев писав, що категорії „суб’єкт права“ і „правосуб’єктність“ за своїм основним значенням є тотожними¹⁰, але ця точка зору навряд чи дозволить розкрити зміст правосуб’єктності Українського народу. Правосуб’єктність Українського народу дійсно визначає сутність і зміст правового статусу цього учасника конституційних правовідносин, але визначення однієї категорії через отождоження чи зіставлення її з іншою видається ірраціональним.

Категорія „правосуб’єктність“ є доволі традиційною для загальної теорії права, але серед українських і зарубіжних учених не існує абсолютної єдності поглядів на її сутність і зміст. Зокрема, предметом наукових дискусій часто стають питання правосуб’єктності колективних учасників правовідносин, у тому числі й народу та інших спільнот.

Так, в Академічному курсі з Теорії держави і права правосуб’єктність спільнот трактується таким чином: „Правосуб’єктність являє собою сукупність правоздатності та дієздатності. Це поняття відображає ті ситуації, коли правоздатність і дієздатність нероздільні у часі... Не існує правоздатних, але недієздатних колективних суб’єктів“¹¹.

На думку С. Архіпова: „Правосуб’єктність, яка розуміється як сукупність двох можливостей (властивостей): можливості мати права та обов’язки, а також можливості своїми діями набувати і здійснювати права, створювати для себе і виконувати обов’язки (тобто, як сукупність право— і дієздатності), не співпадає з поняттям суб’єкта права. Правосуб’єктний зв’язок не є для суб’єкта права статичним, незмінним, він змінюється разом із суб’єктом та його властивостями“¹².

Наведені точки зору українських і російських правознавців дають підстави зробити висновок, що народ України, як суб’єкт конституційного права, є учасником суспільних відносин, який наділений конституційною правосуб’єктністю, тобто правоздатністю і дієздатністю, що визначається нормами конституційного права.

Конституційна правоздатність народу України виражається у системі його конституційних прав і обов’язків, а конституційна дієздатність —

¹⁰ Алексеев С. С. *Общая теория права: у 2-х т.* — Т. 2. — М., 1982. — С. 139.

¹¹ *Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко.* — К., 2006. — С. 444.

¹² Архипов С. И. *Субъект права: теоретическое исследование.* — С.Пб., 2004. — С. 129, 131.

у здатності реалізовувати ці конституційні права й обов'язки. При цьому конституційна правоздатність і дієздатність Українського народу є неподільною – існування конституційних прав і обов'язків народу України, унаслідок закріплення в Конституції України принципу народного суверенітету, передбачає й достатність у народу України влади і волі до реалізації цих прав і обов'язків.

Ряд правознавців виділяють і таку складову правосуб'єктності, як деліктоздатність, але щодо такого суб'єкта правовідносин як народ України застосування відповідного терміну буде некоректним. За свої політичні помилки народ несе відповідальність перед наступними поколіннями та історією.

На відміну від правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, конституційна правоздатність і дієздатність народу України не обмежується певними термінами чи умовами їх настання або припинення. Неоднозначним залишається й питання зміни правосуб'єктності народу України.

Гіпотетично можна передбачити, що правосуб'єктність Українського народу, а особливо його конституційна дієздатність, була повною мірою реалізована в 1991 році, коли після урочистого проголошення Акта незалежності України від 24 серпня 1991 року та його утвердження на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року Україна була визнана самостійним суб'єктом міжнародних правовідносин. Разом із тим народ України, перебуваючи у складі колишнього СРСР, виступив одним із фундаторів ООН, а Українська РСР мала постійне представництво у цій впливовій міжнародній організації. Дослідження ж українських і зарубіжних істориків дають підстави зарахувати формування правосуб'єктності Українського народу до найдавніших часів, зокрема до часів Київської Русі.

На нашу думку, виникнення правосуб'єктності того чи іншого народу пов'язане з позитивним вирішенням щонайменше двох питань – самоідентифікацією народу та реалізацією його потенціалу до національного державотворення та конституційного правотворення. У зв'язку з цим правосуб'єктність Українського народу здобула свого найвищого розвитку й отримала належне конституційно-правове закріплення саме за часів незалежності України в 1991–2007 роках.

Припинення правосуб'єктності будь-якого народу, у тому числі й народу України, може відбутися за умови його фізичного чи духовного знищення. На жаль, у XX і XXI ст. людство значно збагатило арсенал знищення не тільки окремих людей, соціальних груп, а й цілих народів. Упродовж останніх ста років цілі народи зникали або на тривалий час припиняли своє існування внаслідок воєн, втрати національної держав-

ності, геноциду, голодомору, природних і техногенних катастроф. Серйозним випробуванням для правосуб'єктності народів стали у ХХІ столітті й процеси глобалізації та утворення наддержавних союзів. Таким чином, можна зробити висновок, що правосуб'єктність Українського народу на сучасному етапі його розвитку не може бути припинена чи призупинена жодним легітимним способом.

Щодо зміни правосуб'єктності Українського народу, то змінюються, як правило, форми правового закріплення конституційної правоздатності та дієздатності народу. Удосконалення конституцій і конституційних актів, а також відтворення положень основного закону в чинному законодавстві, як правило, має своїм наслідком удосконалення конституційно-правового статусу Українського народу, у тому числі й у частині його правосуб'єктності.

Зміст правосуб'єктності Українського народу визначається його правами й обов'язками. Переважна більшість учених-конституціоналістів визнають за народом у першу чергу політичні права. Але окрім політичних прав, народ наділений усією повнотою влади не лише в політичній, а й у економічній, соціальній, культурній, екологічній і інших сферах конституційного ладу. Відповідно народ України наділений економічними, соціальними, культурними, екологічними й іншими правами. Також можна передбачити, що у кожній з названих сфер конституційного ладу народ України здійснює й свої обов'язки. Права та обов'язки народу України мають природне походження і визнаються за Українським народом Конституцією та законами України.

Найбільш важливими є політичні права народу України. Так, згідно зі ст. 5 Основного Закону, народ України є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування і саме Українському народові належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад України, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

За Конституцією України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Основного Закону). Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) визначає рішення народу, прийняті на виборах і референдумах обов'язковими.

Це ж Рішення Конституційного Суду України закріплює за народом право на прийняття нової Конституції України на всеукраїнському референдумі. Таким чином, Конституція України закріплює передусім політичні права народу України, тобто можливість легітимно здійснювати

своє повновладдя. Така практика відповідає міжнародним стандартам. Так у Загальній декларації прав людини визначається, що воля народу повинна бути основою влади уряду. Ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах.

Отже, у політичній сфері народ України, як носій суверенітету і єдине джерело влади, має виключне право на утворення держави (право на самовизначення), право визначати і змінювати конституційний лад, визначати основи місцевого самоврядування, право легітимізувати діяльність будь-якої кількості політичних партій і громадських організацій, право на будь-яку форму безпосередньої демократії: референдуми, вибори, мирні збори, мітинги, демонстрації, революції та інші форми прямого народовладдя, за винятком обмежень, прямо визначених Конституцією України.

Окрім політичних прав, народ України має й виняткові економічні права. Зокрема, народ України, згідно зі статтею 13 Основного Закону, виступає первинним суб'єктом владарювання землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природними ресурсами її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони.

Народ України також має право на будь-яку економічну та соціальну системи, що вважає найбільш прийнятними для себе, свого існування і розвитку. При цьому народ України може визначати моделі такого розвитку безпосередньо на загальнодержавному референдумі. Наприклад, у більшості країн – учасниць ЄС напередодні вступу до цієї організації народ висловлювався на референдумах щодо перспектив перебування своєї держави у складі ЄС. Але при цьому слід пам'ятати, що референдуми з міжнародних питань у всіх демократичних країнах мають консультативний характер і є своєрідною „правовою консультацією“ суб'єктів, уповноважених здійснювати зовнішньополітичні функції держави (глава держави, парламент) з народом стосовно вступу до тієї або іншої міжнародної організації чи виходу з неї.

У духовній сфері народ України має право зокрема на державну мову, релігію, церкву, національну ідею, ідеологію, освіту, науку, на утворення загальнонаціональної та галузевих наукових академій (як правило, вони мають статус національних) тощо.

У сфері екології народ України має право на захищеність екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, а також на захищеність від наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу. Забезпечення екологічної безпеки народу, згідно зі ст. 16 Конституції України, є обов'язком держави.

Окрім прав, Конституція України закріплює за Українським народом і певні конституційні обов'язки, як міру обов'язкової правової поведінки та діяльності цього суб'єкта конституційно-правових відносин. Так, наприклад, стаття 17 Основного Закону визначає: „Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями, справою всього Українського народу“.

1.2. Народ і партійна система

Влада народу України та її реалізація безпосередньо пов'язані з національною партійною системою, яка нині проходить непростий шлях свого розвитку. Декларування принципу багатопартійності за часів, що передували розпаду колишнього СРСР та народженню нових, суверенних і незалежних пострадянських республік, включаючи й Україну, стало однією з важливих передумов формування тих національно-демократичних сил, які з потужних таких рухів, як Народний РУХ України, з часом мали б трансформуватися в політичні партії. Утім, здобуття незалежності Україною в 1991 році, визнання, а пізніше й закріплення в Конституції України 1996 року принципу політичної багатоманітності суспільного життя в Україні (ст. 15) та конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії (ст. 36) не привело до миттєвого вдосконалення політичної системи України та її формування на політичній основі.

Народ, що масово підтримував Народний РУХ України, маючи імунітет до однопартійної системи радянського зразка, не поспішав вступати у новоутворені кадрові партії (УРП „Собор“, КУН (Конгрес Українських Націоналістів) й інші). До того ж більшість новоутворених у перші роки незалежності України політичних партій дублювали, з різною часткою радикалізму, ідеологію РУХу, а означені ідеї та ідеали фактично повністю поділяло тогочасне керівництво держави. Натомість чисельні політико-правові кризи 90-х років ХХ ст. на тлі соціально-економічних криз та масового зубожіння народу унеможливлювали вплив тогочасних партій на суспільне та державне життя, а політичні партії до початку ХХІ ст. не брали безпосередньої участі в управлінні державними справами.

Після прийняття 28 червня 1996 року Конституції України участь політичних партій у політичному житті українського суспільства помітно активізувалася. Утім, усю багатоманітну палітру тогочасних політичних партій в Україні спрощував єдиний критерій їх розмежування —

ставлення до тогочасного державно-політичного режиму. Тобто всі партії, назви багатьох з яких нині складно й згадати, поділялись на провладні та опозиційні. Перші з них часто мали штучний характер, про що свідчить той факт, що після виходу їх лідерів з влади такі партії часто припиняли своє існування. Опозиційні партії у цей період були складовими відповідних опозиційних рухів і їх діяльність пов'язувалась з діяльністю відповідних парламентських фракцій.

Певні тенденції до біполярної партійної системи в Україні почали зароджуватись під час президентських виборів 1999 року, коли основними політичними опонентами стали, з одного боку, блок традиціоналістських правоцентристських сил, а з іншого – блок традиціоналістських лівих сил. Ця система носила конфронтаційний характер, і сторонам політичних змагань не вдалося сформувати більш-менш чіткі правила гри. Прояви відкритого відстоювання ідеології опозиційних політичних сил, що існували у кінці ХХ – на початку ХХІ ст., здебільшого мали стихійний характер і виливались у рухи на зразок „Україна без Кучми“ тощо.

Чи не єдиними масовими кадровими партіями у кінці 90-х років ХХ ст. були Комуністична партія України та Соціалістична партія України, але через неспроможність до висунення єдиного кандидата від лівих політичних сил під час президентських виборів у 1999 році їх вплив на суспільне життя України почав поступово скорочуватися. Нині ці партії мають стабільне коло своїх прихильників і беруть участь у чергових і позачергових виборах до парламенту, але вважають головною метою своєї політичної діяльності, окрім ідеологічних установок, не втратити своє політичне представництво у парламенті та представницьких органах місцевого самоврядування.

Водночас слід наголосити, що ще у кінці минулого століття політичні партії в Україні не могли повною мірою претендувати на представництво інтересів певних верств народу України у виборних органах державної влади і місцевого самоврядування. Навіть такі потужні політичні партії, як Народно-демократична партія (НДП), СДПУ(о) та інші втрачали свій вплив у суспільстві після втрати ними неформального статусу „правлячих партій“.

Ситуація, пов'язана з призначенням політичних партій у суспільстві, зазнала докорінних змін лише на початку ХХІ ст., після запровадження в Україні змішаної, мажоритарно-пропорційної виборчої системи під час виборів народних депутатів України. Відповідні реформи тогочасного виборчого законодавства України знайшли своє втілення в парламентських виборах 2002 року, коли за місця у пропорційній частині депутатського корпусу парламенту змагались два політичні мегабло-

ки – „За єдину Україну“ та „Наша Україна“. По суті, вони і стали центрами – відповідно – парламентської більшості та парламентської опозиції у Верховній Раді України IV скликання.

Після парламентських виборів 2002 р. біполярна партійно-політична система в Україні набула дещо іншого змісту. Основними опонентами у парламенті стали так звані традиціоналістсько-центристські та традиціоналістсько-праві політичні сили, які фактично спираються на один економічний клас – підприємців, але мають різне бачення форм і методів здійснення державної політики у межах демократичного суспільно-політичного розвитку України. По суті, вони і стали центрами – відповідно – парламентської більшості та парламентської опозиції у Верховній Раді України IV скликання.

На жаль, між обома полюсами політичного притягання у парламенті поряд з елементами співробітництва переважають риси конфронтаційного ставлення одне до одного, особливо з питань конституційної реформи, що є нічим іншим, як певним спадком нашого історичного минулого.

Як справедливо зазначав свого часу Голова Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права М. В. Оніщук, „відповідно до Конституції України народ у нашій державі формально є джерелом влади, а політичні партії – основними інструментами реалізації його суспільних цінностей, інтересів та настроїв. Але фактично ні народ, ні політичні партії ще не відіграють у суспільстві та державі ту роль, яка належить їм по праву. Партійно-політична система у державі має значно більше значення, ніж ми його уявляли собі до цього часу. Фактично, від типу цієї системи залежить не тільки державна політика, але й розбудова інститутів і форм державного урядування“¹³. Власне, конституційно-правова реформа 2004–2007 років підтвердила це припущення. Нині в Україні триває процес формування політичної системи України, в якій окрім народу України і Української держави, важливими суб'єктами цієї системи виступають політичні партії України.

Можна погодитись із суддею Конституційного Суду України В. М. Кампом, що після Помаранчевої революції 2004 р. в Україні система бізнес-партій фактично втратила своє значення, що зумовило різке скорочення чисельності колишніх проурядових партій та їх представництв у парламентських фракціях (у Верховній Раді України V скликання – **автор**). А з іншого боку, намітилась тенденція зростан-

¹³ Оніщук М. В. Конституційна реформа: вимір відповідальності (до нової національної ідеології та відповідального правління): Популярний нарис. – К., 2004. – С. 8–9.

ня чисельності партій, які перемогли на президентських виборах 2004 року¹⁴.

Врешті, конституційно-правова реформа 2004–2007 років, започаткована з прийняттям не лише закону України про внесення змін до Конституції України, а й закону України, який утверджував нову виборчу систему, мала не мети не тільки утвердження нової парламентсько-президентської форми республіканського державного правління, а й оновленої політичної системи у суспільстві, яка передбачала структуризацію громадянського суспільства через репрезентацію політичних інтересів різних верств народу і соціальних груп політичними партіями, представленими в парламенті, уряді та представницьких органах місцевого самоврядування. Тим самим політико-партійна система України мала наблизитись до стандартів політичного життя в демократичних країнах світу і насамперед у країнах Європейського Союзу й створити для народу України легітимний інструментарій впливу через обрані ним до парламенту політичні партії на суспільне і державне життя в країні.

Натомість політико-правова криза 2007 року засвідчила, що процес кардинального оновлення партійно-політичної системи українського суспільства може мати тривалий характер і супроводжуватись набуттям політичними партіями в Україні ознак і властивостей суб'єктів конституційно-правових відносин. Визнання в науковій і навчальній літературі того факту, що політичні партії, громадські організації та їх блоки, а також профспілки є самостійними учасниками конституційного процесу вбачається недостатнім для того, щоб зазначені суб'єкти представляли, реалізували і захищали політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні права і свободи народу України, а також людини і громадянина в Україні.

Що являють собою політичні партії як суб'єкти конституційно-правових відносин і якими є подальші перспективи генезису національної партійно-політичної системи після позачергових виборів до парламенту в 2007 році?

Політичні партії є одним з первинних і найважливіших суб'єктів державно-владних відносин. Їх виникнення пов'язують з виникненням парламентських об'єднань і клубів виборців. Політичні партії стали першими суспільними спільнотами, що виражали певні політичні інтереси. Так, відомий французький політолог М. Дюверже писав: „Партіями однаково називають як великі народні організації, які виражають суспіль-

¹⁴ Кампо В. М. *Суспільство і право: 2004–2006. Роздуми українського вченого-конституціоналіста.* – К., 2007. – С. 25.

ну думку в сучасних демократіях, так і ворогуючі угруповання античних республік або клани, котрі утворювалися навколо якого-небудь кондотьєра в Італії епохи Ренесансу; клуби, що об'єднували депутатів революційних асамблей, і комітети, що готували цензові вибори у конституційних монархіях. Частково це виправдано, оскільки відображає певну глибинну спорідненість: хіба ці інститути не відіграють одну і ту ж роль, сутність якої – боротьба за політичну владу і її здійснення¹⁵. Тобто виникнення і діяльність політичних партій здавна символізували боротьбу у суспільстві за політичну владу та її збереження за тими чи іншими суспільними групами. В одних випадках така боротьба сприяла соціальному прогресу, а в інших – ставала причиною громадянських протистоянь. Лише у період становлення класичного європейського конституціоналізму (кінець XVIII – початок XIX ст.) перші конституційні акти закріпили конституційно-правовий статус партій та конституційні межі їх діяльності. З того часу законно утворені політичні партії у всіх країнах світу декларують своєю основною метою легітимну боротьбу за політичну владу в суспільстві та державі.

У XXI ст. політичні партії стали важливими учасниками державно-владних відносин і набули нових функцій. А багатопартійність стала однією з важливих ознак демократизму державно-політичного режиму та показником політичного розвитку суспільства.

У одному з найвідоміших американських посібників з політології „The Challenge of Democracy“ політичні партії (political party) визначаються як організації, котрі підтримують і субсидують кандидатів на політичні посади, за умови репрезентації цими кандидатами відповідної партії. При цьому справжні політичні партії відбирають індивідів для боротьби за публічні посади через формальний процес номінації (nomination) – висунення їх офіційними кандидатами від партії.

Партії вносять свій вклад у демократичне правління завдяки функціям, які вони здійснюють у політичній системі (political system) – системі взаємопов'язаних інститутів, що поєднують народ з урядом. При цьому чотирма найголовнішими функціями політичних партій слід вважати висунення кандидатів на виборах на офіційні посади, структурування голосування на виборах, висунення альтернативних програм для уряду і координація діяльності посадових осіб в уряді¹⁶.

¹⁵ Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. – 3-е изд. – М., 2005. – С. 21.

¹⁶ Джанда К., Берри Д. М., Голдман Д., Хула К. В. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США / Пер. с англ. – М., 2006. – С. 236–237.

Відповідно до Закону України „Про політичні партії в Україні“ 2001 р. політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об’єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах¹⁷. Тобто політичні партії мають своїм першочерговим завданням сприяння реалізації політичних прав громадян і насамперед їх виборчих прав. Утім, будучи основним, це завдання політичних партій в Україні не є єдиним, а його реалізація не вичерпує прав політичних партій України, визначених відповідним Законом.

Зокрема, ст. 12. „Права політичних партій“ Закону України „Про політичні партії в Україні“ визначає, що політичні партії мають право: 1) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України; 2) брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України; 3) використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України; 4) підтримувати міжнародні зв’язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновувати (вступати між собою у) міжнародні спілки з додержанням вимог цього Закону; 5) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об’єднання громадян, подавати допомогу у їх створенні.

Окрім того, у мотивувальній частині Рішенням Конституційного Суду України № 2-рп/2007 від 12.06.2007 р. (справа про утворення політичних партій в Україні) також визначено:

„...політичні партії забезпечують участь усіх громадян України в політичному житті суспільства, впливають на державну владу, беруть участь у формуванні органів влади і контролі за їх діяльністю“.

Конституцією України передбачено загальні засади утворення і діяльності політичних партій. При цьому статтею 37 Основного Закону України встановлено заборону утворення і діяльності політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення су-

¹⁷ Урядовий кур’єр. – 2001. – 28 квітня. – № 77.

веренітету і територіальної цілісності держави, підриє її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, а також на створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Утім, легітимна діяльність політичних партій в Україні, як уже зазначалось попередньо, не є новелою конституційно-правової реформи 2004–2007 року. Реальна й формалізована багатопартійність існувала в усі роки незалежності України. Це тривалий час створювало ілюзію дієвості партійно-політичної системи в нашій державі.

Утім, саме нині політичні партії стають виразниками політичних прав і законних інтересів окремих верств населення та соціальних груп. Можна сподіватися, що вони будуть здатні запропонувати загальнонаціональну ідеологію державотворення та правотворення та з успіхом реалізувати її, будучи представленими не тільки в Парламенті, а й в Уряді України та інших органах державної влади та місцевого самоврядування. Водночас нині не втрачають актуальності й сподівання народу України на створення конструктивної опозиційної політичної сили, яка б змогла не тільки опонувати, а у разі потреби, й змінити біля влади правлячу партію (партії), забезпечивши безперервність розвитку національної держави і права. Тож вбачаються закономірними сподівання Українського народу на формування партійно-політичної системи, представлені сильними політичними партіями, здатними ефективно здійснювати владу в державі й перебувати в конструктивній опозиції. Можна припустити, що саме в 2007 році в Україні було закладено підвалини політичної системи, основою якої може стати двопартійна система.

1.3. Народ і влада: причини і перебіг політичної кризи – 2007

Тріумф волі Українського народу під час виборів Президента України в 2004 році, який ознаменувався таким феноменологічним історичним конституційно-правовим явищем, як Помаранчева революція, на жаль, не знайшов свого логічного продовження у формуванні 26 березня 2006 року Верховної Ради України V скликання та представницьких органів місцевого самоврядування. Тому що позачергові парла-

ментські вибори помаранчевим силам треба було проводити, як це прийнято в країнах конституційної демократії (Франція та інші), одразу після президентських виборів – 2004, тобто на початку 2005 року. Тоді успіх помаранчевих партій був би забезпечений і саме вони повинні були сформувати двопартійну систему.

Водночас запровадження пропорційної виборчої системи під час формування парламенту та окремих видів місцевих рад (2006 рік), що мало на меті благородну ціль – стимулювати партійно-політичну структуру громадянського суспільства в Україні – виявилось передчасним.

Наслідки виборів 26 березня 2006 року, зокрема нетривала каденція Верховної Ради України V скликання, стали яскравим підтвердженням тому, що в Україні стали помітними процеси втрати правових й інших зв'язків парламенту і представницьких органів місцевого самоврядування, обраних за пропорційною виборчою системою, з народом України та територіальними громадами, які обрали вказані органи.

Суперечливою, але небезпідставною на сьогодні залишається й теза про те, що запровадження пропорційної виборчої системи в Україні, без наявності ефективних механізмів громадянського контролю, сприяло фактичній „приватизації“ парламенту та окремих представницьких органів місцевого самоврядування окремими соціальними групами, що ідентифікують себе з політико-економічною елітою країни. Питання так званої „політичної корупції“ нині стають одними з найбільш актуальних проблем у суспільстві. Це сприяло тому, що термін „демократія“ в Україні нині все частіше тлумачиться, як „народ“ і „влада“, а не „народовладдя“.

Ще однією причиною політико-правової кризи 2007 року стала криза конституційного законодавства України в 2004–2007 роках. Так, Закон України № 2222-IV „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року, усі положення якого набули чинності 25 травня 2006 року після набуття каденції новообраного парламенту, дав суспільству та державі оновлений Основний Закон. Власне, компромісні та договірні умови прийняття Закону України № 2222 та набрання ним чинності й призвели до формування сумнівної практики „договірної“ та „компромісної“ правотворчої та правозастосовчої діяльності суб'єктів сучасного конституційного процесу в Україні. При цьому особливо значних збитків зазнали система конституційного права і відповідно, система конституційного законодавства, що тяжіє до відтворення відповідної галузевої системи права.

Політична криза та дострокове припинення повноважень парламенту в 2007 році були багато в чому обумовлені революційними зміна-

ми системи національного конституційного права, які не отримали свого належного теоретико-методологічного обґрунтування. Зокрема, за весь час проведення конституційно-правової реформи в 2004–2007 роках так і не було презентовано на загальнонаціональному рівні цілісної та системної правової концепції відповідної реформи. Натомість новітні інститути конституційного права, що утвердились після їх закріплення в оновленій Конституції, почали розвиватися безсистемно, іноді всупереч один одному, що яскраво ілюструють численні колізії нормативних актів, виданих у розвиток нових нормативних положень Основного Закону. Такі колізії не лише розбалансували систему чинного законодавства України, а й викривили сутність і зміст багатьох ідей і ідеалів творців конституційної реформи – 2004.

Окрім оновлення виборчого права України, як важливого складника національної системи конституційного права, певних змін зазнали й інші елементи цієї галузевої системи. Зокрема, після набуття чинності всіх положень Закону України № 2222, у систему національного конституційного права також були інсталювані й інститути парламентської більшості (коаліції) та парламентської меншості (опозиції), які змінили інститут формування Уряду та призначення Прем'єр-міністра України. Поява цих інститутів, у свою чергу, була обумовлена якісними змінами інституту форми держави у зв'язку із запровадженням парламентсько-президентської республіки в Україні. На жаль, органічні зв'язки між цими новоутвореними інститутами конституційного права на липень 2007 року виявились недостатньо сформованими, свідченням чого стала „війна повноважень“ кінця 2006 – першої половини 2007 рр. між Президентом України, з однієї сторони, та парламентською коаліцією й Кабінетом Міністрів України – з іншої.

Здавалося, проблема упорядкування функцій інституту парламентської коаліції та інституту парламентської опозиції мала вирішитися з розвитком положень ст. 83 Конституції України у довгоочікуваному законі України про Кабінет Міністрів України. На жаль, прийняття Закону України „Про Кабінет Міністрів України“ від 21 грудня 2006 року після подолання парламентом вето Президента України не вирішило проблему об'єктивізації вказаних інститутів й украй загостило політико-правову ситуацію в суспільстві та державі на початку 2007 року. На сьогодні система органів виконавчої влади України, особливо її центральна ланка, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, вимагають свого реформування та належного закріплення їх правового статусу у чинному законодавстві України.

Відсутність належної об'єктивізації інститутів парламентської коаліції та парламентської опозиції, як й ігнорування нормативного положення пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України про обов'язкове законодавче закріплення порядку організації та діяльності Верховної Ради України, призвели до загострення політичної і конституційної кризи у березні 2007 року. Цьому посприяв перехід 11 народних депутатів України від депутатських фракцій „Наша Україна“ та „Блок Юлії Тимошенко“ до складу парламентської коаліції, що порушило визначені статтею 83 Основного Закону умови формування та дієвості парламентської коаліції.

Утім, зазначені конституційні колізії мали й політичний підтекст. Політична і конституційна криза 2007 року була спровокована й політичною заявою представників парламентської коаліції про наміри сформувавши до 1 травня 2007 року конституційну більшість у Верховній Раді України V скликання, що давало б коаліції фактично необмежену владу в державі. Безперечно, Конституція України не забороняє можливості створення подібної коаліції у парламенті. Але результати парламентських виборів 26 березня 2006 року та вимоги статті 83 Основного Закону щодо порядку формування парламентської коаліції робили відповідні заяви про конституційну більшість у Верховній Раді України V скликання нелегітимними і загрозливими для демократичного розвитку України.

Реагуючи у межах Конституції та законів України на загострення політико-правової ситуації в державі, 2 квітня 2007 року Президент України, з урахуванням ч. 3 ст. 90 Конституції України, після проведення консультацій щодо політичної ситуації в країні з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій (О. Мороз, А. Мартинюк, М. Томенко, Р. Богатирьова, Ю. Тимошенко, В. Кириленко, І. Бокій, П. Симоненко) підписав на підставі ст. 102 Конституції України Указ Президента України № 264 „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України“ від 2 квітня 2007 р.¹⁸

Водночас спроби саботування виконання цього Указу органами держави поставили під загрозу проведення позачергових виборів до Верховної Ради України. 26 квітня 2007 р. Президент України видав Указ № 355 „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради

¹⁸ Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України: Указ Президента України № 264/2007 від 2 квітня 2007 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 1. – Ст. 1.

України та призначення позачергових виборів“, яким дата проведення позачергових виборів до парламенту була перенесена на 24 червня 2007 року. Подальший перебіг конституційного процесу призвів до нової ескалації політико-правової ситуації в державі й поставив під загрозу мирний характер політичних протистоянь у суспільстві та державі, що позначилось і відомими подіями 24–25 травня 2007 року довкола спроб захоплення підрозділом МВС України приміщення Генеральної прокуратури України.

Для унеможливлення силових варіантів загострення політичної кризи 27 травня 2007 року було зроблено Спільну Заяву Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо розв'язання цієї кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, пункт 2 якої передбачив проведення позачергових виборів до єдиного законодавчого органу держави на 30 вересня 2007 року і поновлення пленарних засідань Верховної Ради України 29 і 30 червня поточного року (указами Президента України № 480 від 31.05.2007 р. і № 482 від 01.06.2007 р. цей термін було подовжено на два дні – 31 травня та 1 червня цього року). Саме під час поновлення роботи Верховної Ради України V скликання було прийнято ряд законів України, спрямованих на вдосконалення законодавчого забезпечення інституту позачергових виборів до Верховної Ради України й інституту формування ЦВК, а також низки інших законів України, необхідних Україні для початку процедури вступу до СОТ.

Після вказаних подій Президент України видав Указ № 497 від 05.06.2007 р., яким на реалізацію пунктів 2 і 3 Спільної Заяви Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, від 27 травня 2007 року, зважаючи, що 3 червня 2007 року рішенням вищих керівних органів блоків політичних партій БЮТ і НУ відповідно до частини шостої статті 81 Конституції України були достроково припинені повноваження народних депутатів України, обраних від цих виборчих блоків, що відповідно до частини другої статті 82 Конституції України та Рішення Конституційного Суду України № 17-рп від 17.10.2002 р. мало своїм наслідком неповноважність Верховної Ради України 5-го скликання, проведення позачергових виборів до парламенту було призначено на 30 вересня 2007 року. Цю дату проведення позачергових виборів народних депутатів України підтвердив і нормативний зміст наступного Указу Президента України № 675 від 31.07.2007 р. „Про внесення змін до Указу Президента України від 5 червня 2007 року № 675“.

Таким чином, порушення принципів представництва інтересів народу України в парламенті згідно з результатами виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року; недосконалість і незавершеність конституційно-правової реформи 2004–2007 років на законодавчому рівні; запровадження парламентсько-президентської форми республіканського державного правління без утвердження виваженої системи стримувань і противаг між гілками влади; системні порушення оновленої Конституції України з боку органів державної влади; політична обструкція в квітні–червні 2007 року діяльності таких авторитетних конституційних органів держави, як Конституційний Суд України і Центральна виборча комісія; мала ефективність і надмірна політична заангажованість діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування; соціально-економічні протиріччя в суспільстві, викликані передусім низьким, порівняно з іншими країнами Ради Європи, рівнем заробітної плати та соціального забезпечення та не завжди обґрунтованим підняттям комунальних тарифів та цін на продовольчі товари; урбанізація населення України за відсутності будь-яких соціально-економічних програм для адаптації громадян, які переселяються із сіл, селищ і містечок до Києва, обласних центрів й інших великих міст; зведення розвитку національної культури до проблеми визначення статусу російської мови та ряд інших політичних, економічних, соціальних, культурних проблем врешті й призвели до політичної та конституційної кризи 2007 року.

Політичну кризу 2007 року було б неточно пов'язувати виключно з нелегітимними спробами парламентської коаліції сформувати у квітні цього року конституційну більшість у Верховній Раді України 5-го скликання всупереч результатам парламентських виборів 2006 року. Ситуація, що склалася в парламенті України цього скликання стала закономірною, з огляду на систематичне ігнорування органами державної влади та органами місцевого самоврядування принципу народного суверенітету України, визначеного статтею 5 Конституції України. Фактично народ України, як єдине джерело влади в державі, впродовж тривалого періоду розвитку нашої країни міг безпосередньо реалізовувати своє повновладдя виключно на виборах, не маючи інших легітимних шляхів для прямого вираження своєї політичної волі. На жаль, тріумф всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року був знівельований ігноруванням наслідків всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року¹⁹. Використання ж окремими політичними силами в період виборчої кампанії

¹⁹ *Щодо юридичних наслідків Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. у суспільстві та науці існують різні, часом протилежні думки.*

2007 року ідей і ідеалів всеукраїнської референдуму як складника виборчої стратегії трансформували цю форму прямого народовладдя з онтологічно-правової в політико-технологічну сферу. Інших легітимних форм безпосередньої реалізації народного суверенітету в Україні на сьогодні не існує, хоча можливість їх утвердження в Україні передбачається статтею 69 Основного Закону.

Отже, політична й конституційна криза 2007 року багато в чому стала результатом і наслідком інерційних процесів розвитку української державності, національного права та всіх сфер суспільного і державного життя впродовж шістнадцяти років незалежності України.

Шляхи конструктивного подолання політико-правової кризи 2007 року в Україні, як це прийнято у конституційній практиці більшості демократичних країн світу, були запропоновані всенародно обраним Главою держави. Як уже зазначалось, Президент України, як гарант дотримання Конституції України і зокрема положень Основного Закону України про народний суверенітет, прийняв рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання та проведення 30 вересня 2007 року позачергових виборів до парламенту. Перед новосформованою Верховною Радою України VI скликання політико-правові реалії сьогодення вже ставлять багато завдань, від раціонального вирішення яких залежить не тільки добробут суспільства, а й майбутнє Української державності. Але найголовнішим завданням нового парламенту є належне закріплення в чинному законодавстві України правосуб'єктності Українського народу та визначення легітимних форм безпосередньої реалізації народного суверенітету. Зокрема йдеться про нагальність прийняття закону (законів) України про всеукраїнський референдум й інші форми безпосередньої демократії.

Наступним кроком у поновленні дієвості конституційного принципу народного суверенітету та подоланні наслідків політичної та конституційної кризи 2007 року, на нашу думку, може стати розроблення спеціально створеною національною конституційною комісією проекту нової Конституції України, з наступним її утвердженням на всеукраїнському референдумі, проголошеному Президентом України.

Утім, слід зазначити, що політико-правова криза 2007 року мала не лише негативні, а й позитивні наслідки. По-перше, ця криза сприяла подальшій самоідентифікації Українського народу, як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, та подоланню тенденції щодо „поділу“ України на Схід і Захід. Ця ідея була привнесена іноземними політехнологами та підхоплена окремими вітчизняними політиками під час виборів Президента України у 2004 році та виборів до Верховної Ради

України у 2006 році, але нині народ України має своєрідний політичний імунітет до подібних ідей і вони втратили своє значення під час позачергових виборів до парламенту в 2007 році.

По-друге, політична і конституційна криза 2007 року виявила й загострила ті проблеми національного державотворення та правотворення, які накопичувались у суспільстві та державі упродовж 1991–2007 років. Це унеможливує подальше ігнорування подібних проблем й ставить питання про проведення нової докорінної конституційної реформи в Україні, яка дозволить трансформувати Україну з пострадянської авторитарної республіки з сировинним виробництвом у передову європейську демократичну державу з високими показниками соціально-економічного рівня та високотехнологічним виробництвом.

По-третє, політична криза 2007 року, яку ще справедливо називають і конституційною кризою, виявила неготовність української юридичної науки до здійснення своєї прогностичної функції. Утім, за доволі короткий час частина українських вчених-конституціоналістів змогли не лише мобілізуватись до вирішення проблем, які постали перед юридичною наукою у зв'язку зі згаданою кризою, а й провели ряд принципально нових наукових досліджень²⁰. Тобто, феноменологія політичної та конституційної кризи 2007 року, як власне й конституційно-правова реформа 2004–2007 років полягає в тому, що відповідні події значною мірою стимулювали розвиток вітчизняної фундаментальної і практично-прикладної юридичної і, особливо конституційно-правової науки. Зокрема в Україні почали формуватись нові концептуальні погляди на проблеми загальної теорії конституційного права, проблеми вдосконалення конституційно-правових механізмів реалізації народного суверенітету, питання конституційних основ організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. З'явилися і дослідження таких нових для конституційного права України проблем, як конституційна конфліктологія та ін.

„Вивчення в рамках науки конституційного права явищ конституційної конфліктності вимагає виділення в її системі конституційної конфліктології як підсистеми. Конституційна конфліктологія відіграє інструмен-

²⁰ Наприклад, див.: Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми. Збірник наукових праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / Відпов. ред. проф. П. Ф. Мартиненко і доц. В. М. Кампо – К., „Купріянова“, 2007. – 320 с.

тарну роль стосовно конституційно-правової науки, яка, в свою чергу, методологічно впливає на цю підсистему. Підхід до вивчення конституційно-правових відносин з конфліктологічних позицій зумовлює необхідність урахування „людського чинника“ у формуванні суб’єктивних зв’язків у межах системи конституційного права. Окремі індивіди, що персоніфікують суб’єктів конституційних правовідносин, своєю поведінкою, яка продиктована їх інтересами, потребами, цілями, створюють характер конституційно-правових відносин – кооперація (співробітництво) або конфронтація (конфлікт). Тому конституційне право відтепер має звернутися до деяких теоретичних та методологічних надбань конфліктології, антропології, психології, політології, соціології, тим самим збагативши свою категоріальну, теоретичну та методологічну базу. Залучення конституційної конфліктології до системи науки конституційного права дозволить оптимізувати правове регулювання у сфері конституційно-правових відносин, забезпечить в умовах конституційного розвитку невідставання науки від прикладних політичних рішень, а також належний науковий супровід здійснюваних конституційних реформ“²¹.

Отже, слід сподіватися, що уроки політичної кризи 2007 року унеможливлять у майбутньому виникнення передумов і обставин, пов’язаних з грубим порушенням Конституції України з боку відповідних органів і посадових осіб державної влади, які стали причиною проаналізованої кризи.

1.4. Практикум

№ 1. У поглядах вітчизняних вчених-конституціоналістів права неоднозначно розкриваються питання конституційно-правового статусу Українського народу. Це певним чином свідчить про рівень усвідомлення науковцями ролі народу як єдиного джерела влади в державі та суб’єкта права встановлювати і змінювати конституційний лад в Україні.

1. Назвіть основні підходи вчених-конституціоналістів щодо визначення правосуб’єктності Українського народу.
2. Як визначають ці погляди на зміст концепції суверенітету та демократії?
3. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і фактично.

²¹ Єзеров А. А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: Автореф. дис. к. ю. н. – Одеса, 2007. – С. 12–13.

№ 2. Конституція України закріплює статус Українського народу в низці своїх положень, які частково дотримуються, а частково не дотримуються на практиці.

1. Які саме статті Конституції України (їх частини) закріплюють статус Українського народу?
2. Які зі статей Конституції України (їх частин), що закріплюють статус Українського народу, повністю або частково дотримуються чи не дотримуються на практиці і чому?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і фактично.

№ 3. У ряді своїх рішень Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення положень статті 5 Конституції України, яка закріплює принцип народного суверенітету.

1. Яким є офіційне тлумачення Конституційним Судом України цих положень: розширеним, звуженим чи автентичним?
2. Чи є достатньою роль Конституційного Суду України в гарантуванні народного суверенітету в Україні? Якщо так (ні), то чому?
3. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і фактично.

№ 4. На одній з прес-конференцій у березні 2007 р. представник парламентської більшості у Верховній Раді України В скликання заявив, що український народ не бажає проведення позачергових парламентських виборів, а тому їх ініціювання парламентською опозицією суперечить принципу народного суверенітету.

1. Чи дійсно позачергові парламентські вибори суперечать принципу народного суверенітету? Якщо так (ні), то чому?
2. Чи існує потреба з точки зору представницької демократії питати думку народу про необхідність позачергових парламентських виборів?
3. Чи повинно враховуватися бажання народу при призначенні Президентом України позачергових парламентських виборів? Якщо так (ні), то чому?
4. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 5. Конституційно-правовий статус Українського народу та його правові межі визначають:

- Конституція України;
- закони України;

-
- демократичні конституційні звичаї;
 - рішення Конституційного Суду України;
 - рішення судів загальної юрисдикції;
 - акти виконавчої влади;
 - акти прокурорського нагляду;
 - Конституція Автономної Республіки Крим;
 - міжнародні договори;
 - рішення Європейського суду з прав людини;
 - рішення органів місцевого самоврядування;
 - політичні угоди (конституційні конвенційні норми);
 - рішення політичних партій і громадських організацій;
 - інше (дописати).

1. Які з перелічених актів (норм) є джерелами конституційного права і чому?
2. Наведіть 2–3 конкретні приклади кожного з названих джерел конституційного права.
3. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 6. Фактичний статус Українського народу в умовах переходу до реальної демократичної системи влади залежить від таких факторів:

- домінуючий тип правової і політичної культури громадян;
- партійно-політична система в суспільстві;
- масовий характер громадських організацій;
- роль Президента України;
- матеріальне становище переважної більшості громадян;
- ставлення громадян до приватної власності;
- парламентсько-урядова коаліція;
- рівень корупції в державі;
- стан розвитку патріотичних еліт;
- деполітизація правоохоронних органів;
- морально-духовний стан суспільства;
- демократизація судової влади;
- інше (дописати).

1. Виділити 3–4 фактори, які визначають фактичний статус Українського народу в конституційній системі влади.
2. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 7. Проаналізувати статті 5 та 156 Конституції України, рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 року N 6-рп/2005. Дати відповіді на такі запитання:

-
1. Якою є правова позиція Конституційного Суду України щодо розуміння положення частини другої статті 5 Конституції України („носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ“) і чому?
 2. Якою є правова позиція Конституційного Суду України щодо розуміння положення частини третьої статті 5 Конституції України і чому?
 3. Що означає, на думку Конституційного Суду України, узурпація державної влади і чому?
 4. Які гарантії недопущення узурпації державної влади закріплені в положеннях Конституції України і чому?
 5. Яких може вживати заходів Президент України як гарант верховенства Конституції України з метою недопущення узурпації влади і чому?
 6. Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і практично.

№ 8. На думку деяких політиків, народ не повинен бути учасником вирішення політичних криз, як це сталося в 2007 році, оскільки вирішення цих криз – функція вищих органів державної влади: Президента, Прем'єр-міністра і Верховної Ради України.

1. Наскільки правильною з точки зору Конституції України є зазначена точка зору політиків і чому?
2. Якими є альтернативні точки зору на участь народу у вирішенні політичних криз та наскільки вони обґрунтовані конституційно?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і практично.

№ 9. Група народних депутатів України (60 чоловік) звернулася з конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо конституційності указу Президента України Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання на підставі того, що цей склад парламенту був обраний Українським народом. На думку парламентаріїв, указ Президента порушує конституційне право народу на представницький орган державної влади.

1. Чи дійсно указ Президента України порушив конституційне право народу на представницький орган – Верховну Раду України? Якщо так (ні), то чому?
2. Чи діяли народні депутати України (60 чоловік) у межах предметної компетенції Верховної Ради України? Якщо так (ні), то чому?

3. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 10. У зв'язку із зверненнями громадян та громадських організацій Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся з конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо тлумачення статті 5 Конституції України стосовно права народу на позачергові парламентські вибори.

1. Чи мав право Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звертатися із зазначеного питання до Конституційного Суду України? Якщо так (ні), то чому?
2. Якою має бути правова позиція Конституційного Суду України із зазначеного питання і чому?
3. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 11. Відомо, що згідно з частиною третьою статті 5 Конституції України право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

На думку деяких експертів, метою створення конституційної більшості у Верховній Раді України V скликання силами так званої антикризової коаліції та депутатами-перебіжчиками з опозиційних фракцій була саме зміна конституційного ладу в державі, зокрема перехід до радянсько-парламентської республіки, режиму керованої демократії тощо.

1. Чи відповідає демократичним засадам конституційна процедура формування фракцій у парламенті?
2. Які існують правові інструменти забезпечення фракційної дисципліни?
3. Чи сумісна з демократичними засадами конституційна процедура формування коаліції політичних партій у парламенті та в якому ступені?
4. Чи відповідала конституційним вимогам спроба антикризової коаліції розширити свій склад за рахунок депутатів із опозиційних фракцій?
5. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 12. Проаналізувати вітчизняний та зарубіжний досвід конституційно-правового та фактичного закріплення статусу народу і внести 1–2 письмові пропозиції (з відповідним обґрунтуванням) щодо вдосконалення існуючої конституційно-правової бази в Україні з даного питання.

№ 13. Знайти в друкованих засобах масової інформації („День“, „Дзеркало тижня“, „Юргазета“, „Правовий тиждень“ тощо) та проаналізувати 2–3 приклади інформацій про Український народ.

1. Про які елементи конституційно-правового статусу Українського народу в них йде мова і чому?
2. Як співвідноситься юридичний і фактичний статус Українського народу в цих матеріалах?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично та юридично.

1.5. Рекомендована література

1. Кампо В. Президентські вибори – 2004: народний суверенітет у дії / В. Кампо // Юридичний вісник України. – 2004. – № 43(487). – 23–29 жовтня. – С. 8–9.
2. Клименко М. М. Історико-правова генеза народного суверенітету / М. М.Клименко // Держава і право: Зб. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. -К., 2004. – Вип. 23. – С. 65–70.
3. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К.: ІДП НАН, 2001.
4. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. – М., 1997.
5. Людвік В. Д. Політичні права і свободи громадян України – основа принципу народного суверенітету / Людвік В. Д. // Вісник Національного університету внутрішніх справ. –Х., 2005. – Вип. 31. – С. 375–379 .
6. Пляченко А. Г. Головні аспекти виховання патріотизму українського народу / А. Г.Пляченко // Український патріотизм – фактор державності, стабільності, добробуту. – Одеса, 2002. – С. 192–209.
7. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. – Т.1 / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка“, 2006. – 544 с.
8. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В. Ф.Погорілка. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с.
9. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: Навч. посібник. – К.: Вид-во „Ліра-К“, 2006. – 366 с.
10. Оніщук М. Від конституційної реформи – до конституційного руху: Політична відповідальність, народний суверенітет та національна ідея у контексті конституційної реформи в Україні / М. Оніщук // Віче. – 2004. – № 8. – С. 13–20.
11. Савчин М. Конституційні засади демократичного ладу та верховенство права // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 35. – К.: ІДП НАН, 2007. – С. 149–155.
12. Савчин М. Основи вільного демократичного ладу України: принцип верховенства права, демократія та свобода політичної діяльності // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – Вип. 7. – Ужгород, 2007. – С. 77–82.
13. Семикрас В. В. Народний суверенітет – основа організації державної влади в Україні / В. В. Семикрас // Держава і право: Зб. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. – К., 2007. – Вип. 35. – С. 216–219.

14. Співак В. І. Правова культура виборів в Україні: теорія і практика: Монографія / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка“, 2006. – 156 с.

15. Шаповал В. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету/ В.Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 40-57.

16. Яремко О. Закріплення принципу суверенітету в Четвертому Універсалі та Конституції Української Народної Республіки // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 7. – С. 28–32.

Тема 2. Конституційна демократія в механізмі подолання політичної кризи

2.1. Право народу на позачергові парламентські вибори

Навколо проблем права народу на позачергові парламентські вибори точилися і продовжують точитися гострі дискусії. І це не дивно, адже ціна цього права для історії та політичного майбутнього України справді безцінна: реалізація цього права гарантує Україні шлях сучасних європейських демократій.

Суть проблеми насправді полягає у тому, чи має право народ на позачергові парламентські вибори у разі порушення парламентом його політичного волевиявлення? У деяких європейських країнах з парламентомсько-президентською формою правління глава держави може достроково припинити повноваження однопалатного парламенту (нижньої палати двопалатного парламенту) у випадку, коли між громадською думкою народу та представницьким органом влади є істотні розбіжності (частина 1 статті 41 Конституції Греції).

Згідно з Конституцією України, і це вже підтверджено публікаціями певних авторів, є два види підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України:

А). У разі неіездатності Верховної Ради, коли внаслідок тих чи інших фактичних обставин парламент не може викликати своїми діями (актами, заявами тощо) юридичних наслідків, оскільки він не відповідає встановленим Конституцією України вимогам. До обставин, що перешкоджають діездатності Верховної Ради України, насамперед слід віднести підстави для припинення її повноважень, передбачені статтею 90 Конституції України:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шестидесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад нового Кабінету Міністрів України;

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися.

Припиняючи повноваження Верховної Ради України у всіх цих випадках, Президент України діє як орган державної влади, що констатує недієздатність парламенту, та на цій основі призначає позачергові парламентські вибори, які повинні дати дієздатний парламент. Фактично Президент встановлює юридичний факт недієздатності парламенту. Тобто, по суті, діє як загальний суд, правда, у політичній справі.

Згідно з частиною 1 статті 90 Конституції України у разі визнання Президентом наявною підставу, передбачену частиною 2 цієї статті, повноваження недієздатного парламенту зберігаються до відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. Але очевидно, що недієздатний парламент жодних рішень ухвалювати не може, тому чинна конституційна формула тут є, по суті, лише правовою декларацією.

Як свідчить практика, підстав для визнання Верховної Ради України недієздатною може бути значно більше, ніж це вміщено у статті 90 Конституції України. Зокрема, враховуючи дострокове припинення повноважень народних депутатів України згідно зі статтею 81 Конституції України, якщо це призведе до стану, передбаченого частиною другою статті 82 Конституції України.

Б). Другою підставою для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України є конституційна відповідальність за її конституційні правопорушення, які реально посягають на державний суверенітет України, територіальну цілісність України, дотримання Конституції України, прав і свобод громадян та на інші конституційні цінності. Ці посягання мають бути суспільно небезпечними та реально завдавати чи створювати умови для значної суспільно-політичної шкоди.

Чимало політиків та авторів вважають, що інститут конституційної відповідальності не стосується Верховної Ради України. Тоді як інші інститути влади: Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування – відповідно до Конституції та законів України – таку відповідальність несуть.

Очевидно, що це груба помилка відповідних політиків та авторів, яка пояснюється двома причинами:

а) пережитками радянської концепції парламентаризму, згадки про яку в свідомості частини пострадянської політичної й правової еліти ще живі, а тому заважають їй дивитись на український парламент з позицій класичного парламентаризму;

б) рецидивами тепер уже старої президентсько-парламентської форми правління зразка 1996 року. За 15 років існування в Україні президентської та президентсько-парламентської форми правління Верхов-

на Рада України не була жодного разу розпущена. І це відповідало системі стримувань і противаг, характерній для цієї форми правління, за якої діяльність Кабінету Міністрів України направляв, а значить, за неї й відповідав Президент України. Парламент тоді був приречений виступати опонентом уряду та противагою Президентові.

Отже, у цій системі відносин вищих органів державної влади не було місця інституту конституційної відповідальності, так як загальний контроль за здійсненням влади в державі – часто авторитарно – виконував Президент України, який політичної відповідальності не ніс, так як його акти скріплювались підписами Прем'єр-міністра та міністрів. Президент міг бути притягнутий тільки до юридичної відповідальності шляхом застосування процедури імпичменту, що було малоімовірно.

Зміна форми правління в Україні згідно з конституційною реформою – 2004 привела до того, що інститут конституційної відповідальності став обов'язковим елементом системи взаємовідносин вищих органів державної влади. Фактично тільки з указом Президента про дострокове припинення повноважень парламенту Україна почала реальну еволюцію в бік парламентсько-президентської республіки. Мабуть, потрібен буде ще не один розпуск парламенту, щоб український політикум почав мислити категоріями класичного парламентаризму, коли не допускається концентрація влади в одних руках, оскільки це може посягати на конституційний правопорядок, основним принципом та провідною є теза щодо обмеження правління.

Зрозуміло, що розпущена Президентом Верховна Рада України волила б жити за принципами президентсько-парламентської форми правління, але при цьому користуватись правами й можливостями парламентсько-президентської форми правління. Але так не буває: обставини, як і положення Конституції, є вищими за політиків.

Що таке інститут конституційної відповідальності, який виявився таким складним для частини українського політикуму, добре розписано в нових підручниках з конституційного права України. Але підручники – це одне, а правова і конституційна правосвідомість і праворозуміння – інше. Тут є багато успадкованого позитивізму, а інколи і конституційно-правового невігластва.

Що ж таке конституційна відповідальність парламенту? Відповідно до Конституції України Верховна Рада України несе юридичну відповідальність, тобто її повноваження можуть бути достроково припинені у разі скоєння конституційних деліктів. Санкцію за конституційні делікти парламенту застосовує Президент України відповідно до частини 2 статті 77, пункту 8 частини 1 статті 106 та інших статей Конституції України, тобто він достроково припиняє повноваження Верховної Ради України.

Інакше кажучи, у цьому разі розпуск парламенту є санкцією за його неконституційну поведінку, а не наслідком констатації його недієздатності, як це передбачає стаття 90 Конституції України.

Певна частина фахівців вважають, що зазначена норма статті 106 Конституції України стосується тільки випадків, передбачених статтею 90 Конституції. Якби це було так, то про це у ній було б прямо зазначено. Як наприклад, у пункті 6 частини 1 статті 106 Конституції, де йдеться про те, що Президент призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції. Тобто мова йде не про будь-який референдум, а саме про референдум, передбачений зазначеною конституційною статтею.

Можливо, у пункт 8 частини 1 статті 106 Конституції – під час її змін у 2004 році – вкрався недогляд Верховної Ради України. Цілком можливо, що вона хотіла в цю норму вкласти щось інше, ніж те, що там написано. Проте очевидно, що норму пункту 8 частини 1 статті 106 Конституції слід аналізувати та застосовувати такою, якою вона є, тобто без поєднання з пунктом 7 частини 1 цієї самої статті.

До речі, внаслідок конституційної реформи – 2004 застосування даної норми вже не вимагає скріплення указу Президента про дострокове припинення повноважень парламенту підписом Прем'єр-міністра чи інших міністрів, як це було до цього. Так що саме реформа – 2004 розширила дискреційну (виключну) сферу повноважень Президента з цього питання, очевидно, як певну компенсацію та противагу за передані даною реформою від Президента до парламенту повноваження у сфері організації та діяльності урядової влади. До речі, та сама Конституція Греції (частина 1 статті 41) наділяє дискреційними повноваженнями главу держави у разі дострокового припинення повноважень парламенту Греції, оскільки й тут зберігаються елементи парламентсько-президентської, а не чисто парламентської форми правління.

Загальним принципом конституційного права в Україні є те, що глава держави не тільки достроково припиняє повноваження парламенту, а й призначає позачергові парламентські вибори (частина 2 статті 77, пункт 7 частини 1 статті 106 Конституції України). Таке поєднання в руках Президента цих двох повноважень не є винятком. Наприклад, Верховна Рада України так само наділена правом дострокового припинення повноважень місцевих рад та призначення позачергових місцевих виборів. До того ж підставами такого розпуску місцевих рад парламентом згідно з чинним законодавством є вчинення ними конституційних деліктів. Це також підтверджує думку про те, що дострокове припинення повноважень парламенту може бути результатом конституційних деліктів.

Конституційний делікт парламенту, який став підставою для указу Президента від 2 квітня 2007 р., полягав у розширенні кількісного складу парламентської більшості за рахунок окремих депутатів та груп депутатів з опозиційних фракцій, що прямо заборонено статтею 81 Конституції України і за всіх обставин, з огляду на припис частини 2 статті 19 Конституції, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, такі переходи жодним із названих актів не передбачені. Цей делікт реально містив суспільну небезпеку, оскільки посягав на принцип народного суверенітету (узурпація влади), політичний вибір громадян (порушення прав і свобод громадян), на систему стримувань і противаг у механізмі державної влади (істотно корегував у чисельності парламентську опозицію), на верховенство Конституції України (кінцевою метою парламентської більшості було об'єднати 300 народних депутатів України у конституційну більшість та змінити конституційний лад держави) тощо.

Отже, чітких правових позицій, щоб довести неконституційність указу Президента, насправді немає. А звинувачення Президента в порушенні Конституції та звуження розуміння змісту конституційної відповідальності парламенту лише до статті 90 Конституції України не враховує переходу України до парламентсько-президентської форми правління, коли одна політична сила (блок, коаліція сил) отримує всю повноту і законодавчої, і виконавчої влади. У свою чергу, це передбачає необхідність наявності механізмів контролю з боку суспільства, через повноваження Президента. Якби в опонентів Президента були вагомі докази його вини, то вони вже давно порушили б проти нього процедуру суду імпичменту. Але цього, як відомо, немає.

Деякі висновки і пропозиції. Плутанина між двома видами підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України є найхарактернішою рисою дискусій з цієї тематики.

Опоненти указу Президента без найменшого сумніву критикують його за відсутність у ньому підстав, передбачених статтею 90 Конституції України, як, на їх думку, єдино можливих підстав розпуску парламенту. Але ніхто з прихильників указу Президента й не приписує ознак недієздатності Верховної Ради України, які визначаються цією конституційною статтею. Тому в конкретному випадку, який пов'язаний з указом Президента від 2 квітня 2007 р., стаття 90 Конституції не застосована, через що дискусія набула іншого змісту.

Указ Президента засвідчив: в умовах демократичного режиму жоден орган публічної влади не може уникати конституційної відповідальнос-

ті, включаючи парламент, який є не найвищим органом державної влади, а тільки першим серед рівних йому гілок влади. У цьому якісний перехід України до системи відповідальної парламентської демократії, яка ще не раз прислужить народові й стане гарантом системи стримувань і противаг у конституційній системі держави.

Головне полягає у тому, що указ Президента гарантує народу право на позачергові парламентські вибори, які є невід'ємною частиною народного суверенітету. Позбавити народ цього права не може жоден український парламент, включаючи парламент зразка – 2006.

2.2. *Право народу на конституційний референдум*

Народ України, згідно зі статтею 5 Основного Закону, є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні. Своє повновладдя народ України може здійснювати безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до статті 69 Основного Закону України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум й інші форми безпосередньої демократії. Водночас, згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 6-рп від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) „результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими“. Таким чином, Конституція України не лише утвердила положення про народний суверенітет, а й закріпила право народу на безпосередню реалізацію своєї політичної волі та визначила імперативний характер цього волевиявлення.

Однією з найважливіших форм безпосередньої реалізації народного суверенітету в Україні є референдуми, оскільки саме на референдумах народ України і територіальні громади можуть безпосередньо приймати рішення відповідної юридичної сили. Стаття 1 нині чинного Закону України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“ від 3 липня 1991 р. передбачає проведення всеукраїнського референдуму, референдуму Автономної Республіки Крим та місцевих (у межах адміністративно-територіальних одиниць) референдумів. Утім, безпосередня реалізація політичної волі Українського народу шляхом проведення референдумів здійснюється саме на всеукраїнському референдумі. Місцеві референдуми, у тому числі й референдум АРК, згідно з частиною першою статті 7 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“, є „формою

вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення“.

Конституція України визнає та закріплює в статті 5 виключне право народу України визначати і змінювати конституційний лад України. Однак Основний Закон, закріплюючи положення про конституційний лад, не містить визначення цього поняття. Нині в українській юридичній науці конституційний лад визначається як система суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією та законами України, прийнятими на її основі й відповідно до неї²². Існують й інші наукові визначення цього поняття, але всі вони не дозволяють співвіднести категорію „конституційний лад“ з конкретними нормативними положеннями чинної Конституції України.

У мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України № 3-зп від 11.07.1997 р. стверджується про „засади конституційного ладу в Україні“, які закріплені в розділах I, III, XIII Конституції України. При цьому Розділ XIII Основного Закону визначає особливий порядок внесення змін до цих розділів. Зокрема стаття 156 Конституції України установлює, що законопроект про внесення змін до розділу I „Загальні засади“, розділу II „Вибори. Референдум“ і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, і за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Така складна процедура внесення змін до відповідних розділів Конституції України, з одного боку, є додатковою правовою гарантією Основного Закону, а з іншого – робить цей вид конституційного всеукраїнського референдуму малоімовірним для своєї реалізації. За одинадцять років від дня прийняття Конституції України не було проведено жодного всеукраїнського референдуму з предмета, передбаченого ст. 156 Основного Закону.

Більш перспективним і привабливим за своїм предметом є всеукраїнський референдум щодо прийняття тексту нової Конституції України в цілому. У цьому упродовж 2007 року, особливо в період виборчих перегонів, громадян України переконують більшість політичних сил, що були представлені у Верховній Раді України V скликання. Правовою під-

²² Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2006. – С. 100.

ставою для проведення такого референдуму є відповідне рішення Конституційного Суду України.

У мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 05.10.2007 р. (справа про здійснення влади народом) було визначено, що чинна Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу громадян України всіх національностей (преамбула Конституції України). Тобто, на переконання Конституційного Суду України, „при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України. Із нормативно-правового змісту положень частин другої, третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, випливає, що народ має право приймати нову Конституцію України“.

Отже, можна зробити висновок, що однією з пріоритетних конституційно-правових форм безпосередньої демократії в Україні на сьогодні є всеукраїнський референдум. Водночас найбільш важливим предметом такого референдуму є питання прийняття нової Конституції України чи внесення змін до розділів I, III, XIII нині чинного Основного Закону.

Всеукраїнський референдум (лат. referendum – те, що має бути повідомлене) – це вища форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні громадянами України найбільш важливих для народу і держави рішень обов’язкового характеру шляхом прямого таємного голосування. У всеукраїнському референдумі беруть участь усі громадяни України, що мають право голосу.

Всеукраїнський референдум за сутністю і змістом є загальнодержавним. Перший у світі достовірно відомий загальнодержавний референдум проведено 1793 р. у Франції з питання запровадження конституції держави. У 1804 р. у Франції було проведено референдум, що закріпив за Наполеоном Бонапартом посаду довічного консула, що поклато початок використанню загальнодержавного референдуму для подовження повноважень глави держави (так званого „плебісцитарного референдуму“). Надалі загальнодержавний референдум закріплюється в конституційних актах більшості країн світу. На сьогодні загальнодержавні референдуми проводяться з питань легітимізації незалежності, конституційної реформи, затвердження чи скасування законів, зміни території, участі в міжнародних організаціях і низки повсякденних питань (запровадження цивільних

розлучень, легітимізація евтаназії, дозвіл на добровільне переривання вагітності тощо).

Уряді країн світу загальнодержавні референдуми використовуються часто (Австралія, Данія, Іспанія, Єгипет, Франція, Швейцарія), в інших – є винятковим явищем (Андора, Боснія і Герцеговина, РФ, Туреччина), а в деяких країнах (наприклад, США) загальнодержавні референдуми не передбачені взагалі.

В Україні перший всеукраїнський референдум відбувся 1 грудня 1991 р. Громадяни України проголосували за надання Акту проголошення незалежності України 1991 р., прийнятому ВР УРСР 24 серпня 1991 р. вищої юридичної сили, що сприяло визнанню незалежності України світовою спільнотою. 16 квітня 2000 р. відбувся другий всеукраїнський референдум, присвячений конституційній реформі. На ньому розглядалися питання про надання Президенту України додаткових нормативних підстав розпуску Верховної Ради України; обмеження депутатської недоторканості; зменшення кількісного складу Верховної Ради України з 450 до 300 народних депутатів України; формування двопалатного парламенту. Усі питання референдуми отримали підтримку громадян, але не були реалізовані²³.

Конституційні референдуми на сьогодні є однією з найбільш поширених форм реалізації повновладдя народу в конституційній сфері. Власне й започаткування перших загальнонаціональних референдумів спочатку в Франції (1793), а потім у Швейцарії (1802) та в інших країнах світу було пов'язане з прийняттям у цих державах перших конституцій і конституційних актів. Можна зробити припущення, що саме конституції та конституційні акти, як предмет референдуму, сприяли трансформації референдумів, як форми муніципального народоправства, у загальнонаціональні форми безпосередньої реалізації народного суверенітету.

Проведення конституційних референдумів у цивілізаційній історії більшості країн світу є закономірним явищем, оскільки конституції та конституційні акти мають прийматись чи змінюватись у спосіб, що виключав би можливість будь-яких сумнівів громадян у легітимності як самого референдуму, так і утвердженого на ньому основного закону. Таким способом прийняття конституції є її затвердження на всенародному голосуванні. До того ж, конституційні референдуми, які традиційно суп-

²³ Федоренко В. Л. Всеукраїнський референдум // Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К., 2007. – С. 121.

роводжувались всенародними обговореннями відповідних конституційних проектів, сприяють популяризації конституцій серед населення.

До початку ХХ ст. конституційні референдуми, як і референдуми взагалі були у світі швидше винятковим явищем, ніж повсякденною практикою. Найбільш поширеною формою реалізації народного суверенітету на той час залишалась представницька демократія. Своє утвердження референдуми з конституційних питань отримали лише в 40-х роках минулого століття, а вже після II світової війни конституційні референдуми були визнані найбільш ефективним засобом прийняття основного закону чи його окремих положень багатьма країнами світу²⁴.

Позитивний європейський досвід всенародного утвердження конституцій на референдумах активно використовувався і в деколонізованих африканських країнах. Більшість чинних конституцій цих країн була прийнята на загальнонаціональних референдумах. У 70-х роках ХХ ст. схвалення конституцій стало предметом референдумів у країнах Азії²⁵ і Латинської Америки²⁶. Утім, конституційні референдуми в країнах Африки, Азії та Латинської Америки часто супроводжувались порушеннями прав громадян на участь у референдумі з боку військових хунт і революційних рухів, які намагались легітимізувати свою владу демократичними засобами.

Конституційні референдуми в ХХІ сторіччі поширились навіть у країнах Близького Сходу. Так, враховуючи прагнення народу до визначення конституційного ладу Бахрейну, глава держави емір Хамад бен Іса Аль Халіфа проголосив проведення 14 лютого 2001 року першого в історії держави всенародного референдуму, на якому було утверджено Національну хартію (Хартію національної дії) – перший конституційний акт Бахрейну²⁷.

У країнах Східної, Центральної та Південної Європи конституційні референдуми отримали своє визнання в кінці ХХ ст., після розпаду колишнього СРСР та руйнування так званого соціалістичного табору. Так,

²⁴ В Європі конституційні референдуми були проведені в Португалії (1933), Ірландії (1937), Румунії (1938), Данії (1953), Туреччині (1961 та 1982), НДР (1968), Іспанії (1978) та інших країнах.

²⁵ Конституційні референдуми були проведені в Бірмі (1973), Камбоджі (1972), Південній Кореї (1962, 1972 та 1980) та Шрі Ланці (1982).

²⁶ На референдумах були прийняті конституції Болівії (1931), Чилі (1925 та 1980), Колумбії (1957), Куби (1976), Еквадору (1978), Панами (1940) та Уругваю (1917, 1934, 1942, 1951 та 1980).

²⁷ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: Навчальний посібник. – К., 2006. – С. 57.

на референдумах було ухвалено тексти конституцій Азербайджану (1995), Естонії (1992), Казахстану (1995), Литви (1992) та Російської Федерації (1993). Останнім конституційним референдумом у постсоціалістичних країнах став референдум 28–29 жовтня 2006 р. у Сербії, на якому 96,6 % громадян цієї країни проголосували за утвердження нової Конституції Сербії²⁸.

Утім, стверджувати про безперечний успіх конституційних референдумів у пострадянських і постсоціалістичних країнах не доводиться. Ініціювання всенародних голосувань з конституційних питань часто породжували внутрішні конфлікти у громадянському суспільстві, а їх проведення відбувалося з порушенням законодавства про референдуми. Зокрема прийняття на референдумі Конституції Російської Федерації в 1993 році відбулося в умовах збройного громадянського протистояння в цій країні й врешті спровокувало не тільки громадянські конфлікти, а й сепаратистські настрої в окремих суб'єктах Російської Федерації. Результати конституційного референдуму в Албанії (1994) були визнані недійсними. Неоднозначно були сприйняті ПАРЄ і наслідки конституційних референдумів у Білорусі (1996) та Молдові (1999).

Отже, можна зробити висновок, що конституційні референдуми є ефективною правовою формою безпосередньої народної правотворчості. Водночас такі референдуми недоцільно проводити під час кризових явищ у суспільстві та державі, оскільки ефективність таких референдумів може гарантуватися лише за умови громадянської злагоди та стійких демократичних традицій у суспільстві. Недаремно найбільшу популярність конституційні референдуми мають у таких розвинених країнах, як Швейцарія, де на загальносоюзний референдум 130 разів виносилися конституційні поправки; Австралія, де такі поправки виносилися 38 разів, та США, де в 23 штатах було розглянуто 539 конституційних поправок.

У 2005 році конституційні референдуми набули нового значення. Їх предметом стають не лише національні конституційні акти держав світу, а й наднаціональні конституції. Ідеться про Конституцію ЄС („Договір, який запроваджує конституцію для Європи“), ухвалену 29 жовтня 2004 року у Римі керівниками держав-членів та кандидатів на членство у Європейському Союзі. Відповідно до домовленостей між країнами, яким належить ратифікувати цю Конституцію, вона може бути ратифікована парламентським шляхом (Австрія, Греція, Естонія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Німеччина, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінлян-

²⁸ Ковтунець В. Конституційний референдум у Сербії (28–29 жовтня 2006 року) // *Вибори і демократія*. — 2006. — № 4. — С. 120–121.

дія, Швеція) або шляхом проведення загальнодержавних референдумів (Бельгія, Великобританія, Данія, Ірландія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Португалія, Франція, Чехія) і, в разі ратифікації її тексту всіма зацікавленими державами, вступити в силу 1 листопада 2006 року.

Як відомо, на національних конституційних референдумах 62 % громадян Нідерландів і майже 55 % громадян Франції проголосували проти ратифікації Євроконституції. Схожий результат виявив і референдум у Люксембурзі. Негативні наслідки цих референдумів поставили під сумнів майбутнє Євроконституції та спричинили до перегляду внутрішньої та зовнішньої політики ЄС. У серпні 2007 року в ЄС оновились спроби розроблення та прийняття нового установчого акта Європейського Союзу і лише за результатами Лісабонського саміту було поновлено цей процес.

Однією з багатьох причин поразки конституційного референдуму в Люксембурзі, Нідерландах і Франції стало те, що на розсуд громадян було запропоновано весь текст Конституції ЄС, який є досить складним для розуміння не лише пересічних громадян, а й фахівців. Це дає підстави зробити висновок, що конституційні референдуми найбільш ефективні за умови, коли предметом голосування є не весь текст основного закону, а його окремі найбільш принципові положення. Окремі конституційні положення, на відміну від повного тексту конституції, більш зрозумілі пересічному громадянину, оскільки стосуються конкретних питань і не вимагають спеціальних знань.

Своя історія конституційного референдуму існує й в Україні. До проголошення незалежності України її конституція не могла бути прийнятою шляхом проведення загальнодержавного референдуму, оскільки національно-визвольні змагання XVII–XVIII ст. не привели до утворення національної державності, а референдуми як форма прийняття основного закону не передбачалися жодною з конституційних пам'яток України. За радянської доби ні Конституція УРСР 1937 р., ні Конституція УРСР 1978 р. не закріплювали можливість проведення загальнодержавного референдуму з питання прийняття, зміни чи доповнення радянської конституції.

Перший референдум в Україні було проведено в 1991 році, й саме на цьому референдумі було вирішене питання легітимізації незалежності України у такий спосіб, який сприяв міжнародно-правовому визнанню України як суверенної та незалежної держави. Проведення цього референдуму було призначене Верховною Радою Української РСР на підставі Закону Української РСР „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“ від 3 липня 1991 р. Його результати були переконливими – 90,3% грома-

дян Української РСР підтвердили чинність Акта проголошення незалежності України. Уже 2 грудня 1991 р. незалежність України була визнана Польщею та Канадою, а пізніше – всім світом. Так, лише з 1 грудня 1991 р. по 31 січня 1992 р. Україну як суверенну незалежну державу визнали понад 100 країн.

Всеукраїнський референдум 1991 року не стосувався безпосередньо конституції, але Акт проголошення незалежності України став свого роду „малою конституцією України“, ідеологічним підґрунтям нині чинної Конституції України. На це зокрема вказує Преамбула Основного Закону, в якій визначено, що Верховна Рада України прийняла Конституцію „керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням“.

Спроби проведення конституційного референдуму в Україні були впродовж всієї історії незалежності нашої країни. Зокрема, у період протистояння між Верховною Радою України та Президентом України щодо термінів та способів прийняття Основного Закону було видано Указ Президента України про винесення 25 вересня 1996 року на всеукраїнський референдум проекту Основного Закону в редакції Робочої групи від 11 березня 1996 року. У відповідь Верховна Рада України прийняла рішення про роботу в режимі єдиного засідання до того часу, поки Конституція не буде ухвалена. Після прийняття Конституції парламентом 28 червня 1996 р. Президент України Л. Д. Кучма скасував свій Указ про проведення всеукраїнського референдуму.

Спроби ініціювання всеукраїнського референдуму з конституційних питань були й у наступні роки, але проведення відповідного референдуму було здійснене лише в 2000 році. Нагадаємо, що 15 січня 2000 р. Президент України проголосив проведення 16 квітня 2000 р. всеукраїнського референдуму з конституційних питань на вимогу більш як 3 млн. громадян України, що мають право голосу²⁹.

16 квітня 2000 року, на підставі Указу Президента України № 65 від 15.01.2000 р. „Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою“ та на основі Рішення Конституційного Суду України № 3-рп від 27.03.2000 р. (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою), було проведено всеукраїнський референдум за народною ініціативою. У ньому взяли участь 29 728 575 виборців (81,15 %) з 36 629 926 громадян, що були включені до списку громадян

²⁹ Указ Президента України „Про оголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою“ від 15 січня 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 8. – С. 2.

України, що мали право голосу на всеукраїнському референдумі. Усі питання референдуму отримали підтримку виборців: за питання про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України проголосувало 84,69 % громадян України, що взяли участь у голосуванні; за обмеження депутатської недоторканості – 89 %; за зменшення конституційного складу парламенту з 450 до 300 народних депутатів України – 89,91 %; за необхідність формування двопалатного парламенту в Україні – 81,68 %³⁰. Утім, Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 3-рп від 27.03.2000 р., установивши, що „воля народу, що буде виявлена на всеукраїнському референдумі, проголошеному Президентом України за народною ініціативою, не може мати дорадчого характеру“, не визначив порядку реалізації рішень всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року.

Після проведення цього референдуму, у зв'язку зі зміною політико-правової ситуації в державі, окремими політичними силами було оприлюднено ідею про необхідність „імплементатії“ рішень всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року шляхом прийняття Верховною Радою України закону України про внесення змін до Конституції України на основі відповідних рішень всеукраїнського референдуму. Ця ідея суперечила юридичній силі рішень всеукраїнського референдуму та спотворювала зміст юридичної категорії „імплементатія“, яка позначає інститут міжнародного права, зміст якого визначається правовою діяльністю держави у сфері реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань.

Імплементатія (від лат. implere – наповнювати, досягати, виконувати, здійснювати) у міжнародному праві – організаційно-правова діяльність держав з метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань. Механізм імплементатії міжнародно-правових норм включає сукупність правових та інституційних засобів, що використовуються суб'єктами міжнародного права на міжнародному та національних рівнях³¹.

Унаслідок різних політико-правових обставин рішення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року з питань конституційної реформи виявились нереалізованими. Діяльність Верховної Ради України III скликання і Президента України Л. Д. Кучми щодо реалізації рішень

³⁰ Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Повідомлення Центральної виборчої комісії // Голос України. – 2000. – 25 квітня.

³¹ Юридична енциклопедія: У 6-ти т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 2: Д–Й. – К., 1999. – С. 667.

всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року виявилась безплідною. З численних проектів законів України про внесення змін до Конституції України на підставі рішень всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року лише два (висновки Конституційного Суду України № 1-в від 27.06.2000 р. і № 2-в від 11.07.2000 р.) отримали висновок Конституційного Суду України, як це передбачає стаття 159 Основного Закону. Але Верховна Рада України так і не змогла подолати внутрішні суперечки й утвердити рішення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року, хоча таке утвердження ніяким чином не впливає на обов'язковість рішень всеукраїнського референдуму одразу після їх офіційного оприлюднення.

Ідея проведення конституційного референдуму в Україні відродилася в період конституційно-правової реформи 2004–2007 років. Після прийняття Закону України № 2222-IV „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року багато хто з українських політиків, громадських діячів і науковців висловлювався на користь затвердження оновленої Конституції України на всеукраїнському референдумі. Правовою підставою для проведення такого референдуму стало Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом), у мотивувальній частині якого було визначено, що „із нормативно-правового змісту положень частини другої, третьої статті 5 Основного Закону, за яким народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, випливає, що народ має право приймати нову Конституцію України“. Утім, відповідні референдуми в 2004–2006 роках в Україні не проводились.

Натомість під час чергових виборів до Верховної Ради України V скликання весною 2006 року була апробована виборча технологія, яка дозволяла використовувати ідеї конституційного референдуму за народною ініціативою з метою мобілізації виборчого електорату тієї чи іншої політичної партії чи виборчого блоку.

Так, у цей період за ініціативи СДПУ(о), відповідно до ст. 72 Конституції України та Закону України Про всеукраїнський та місцеві референдуми від 3 липня 1991 р., були сформовані ініціативні групи з проведення всеукраїнського референдуму про вступ України до НАТО, ЄЕСП та про надання російській мові статусу державної мови, які в установлені чинним законодавством терміни зібрали і передали до Центральної виборчої комісії підписні листи більш ніж із 4,5 млн. підписів громадян України на користь проведення такого референдуму. Проведення такого всеукраїнського референдуму передбачало б внесення до Конституції

України відповідних змін, що дозволяє визнати такий референдум, як конституційний.

Після передання ЦВК підписних листів Президенту України у Глави держави виникли питання щодо легітимності проведення такого всеукраїнського референдуму. У зв'язку з цим Президент України звернувся 26 січня 2007 р. до Конституційного Суду України з поданням щодо тлумачення статей Конституції України, які стосуються предмету всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та порядку його проголошення, організації і проведення, а також юридичної сили рішень такого референдуму (ч. 2 ст. 72, ст. 74 Конституції). Подальший перебіг політичних подій у державі не дозволив Конституційному Суду України прийняти рішення з цього питання. До того ж виборчий блок „Не так!“, не потрапивши до Верховної Ради України V скликання, втратив інтерес до проведення відповідного голосування.

У 2007 році, після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України V скликання та призначення проведення позачергових виборів до парламенту на 30 вересня 2007 року, ідеї прийняття нової Конституції України на всеукраїнському референдумі набули нового значення. Як і в 2006 році, більшість виборчих блоків, які мали потенційний шанс потрапити до новообраного парламенту, вдалися до ініціювання проведення всеукраїнських референдумів за народною ініціативою, питання яких прямо чи опосередковано стосувались внесення змін до Конституції України чи ж прийняття нового Основного Закону. При цьому для повної мобілізації свого електорату ці суб'єкти висловили думку щодо доцільності проведення конституційного референдуму одночасно з позачерговими виборами до парламенту.

Так, напередодні шістнадцятої річниці від дня прийняття Конституції України представники НУ, БЮТ і ПР висловилися на користь проведення конституційного референдуму в Україні, але їх думки щодо порядку ініціювання, предмету, часу проведення та юридичних наслідків всенародного голосування виявились неузгодженими. Анонсовані тексти нових Конституцій України також не були представлені на розсуд громадськості.

Натомість ідея конституційного референдуму почала експлуатуватися багатьма учасниками позачергових виборів. Зокрема 3 серпня 2007 року лідер Комуністичної партії України П. Симоненко заявив про те, що очолювана ним партія збрала значну кількість підписів для проведення всеукраїнського референдуму щодо висловлення недовіри Президентові України. Утім, ЦВК не реєструвала відповідних ініціативних груп і такі заяви мали переважно політичний характер.

БЮТ, відмовившись від висловленої раніше ідеї винесення на всеукраїнський референдум тексту нової Конституції України, почала збір підписів на користь проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. На референдум планувалось винести дев'ять питань, відповідь на які має визначити сутність і зміст нової Конституції України. У зв'язку з цим 8 серпня 2007 р. лідер БЮТ Ю. Тимошенко заявила про подання до Центральної виборчої комісії документів для реєстрації 800 ініціативних груп для проведення референдуму щодо внесення 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, має консультативний характер, оскільки не передбачає прийняття законів, направлених на зміну Конституції. Незважаючи на це, за повідомленням інтернет-видання Кореспондент, 11 вересня 2007 року лідерка БЮТ публічно запевнила громадськість про збір її політичною силою трьох мільйонів підписів, як це передбачає стаття 72 Конституції України, і намір зібрати загалом близько восьми мільйонів підписів громадян для проведення конституційного референдуму одночасно з достроковими виборами 30 вересня 2007 року або після їх проведення. За умови незареєстрованості Центровиборчком відповідних ініціативних груп збір підписів БЮТ на користь проведення всеукраїнського референдуму не буде мати юридичних наслідків.

Ідея проведення конституційного референдуму була використана і в передвиборній стратегії Партії регіонів (ПР). Так, 7 вересня 2007 року Партія регіонів розпочала збір підписів громадян за проведення всеукраїнського референдуму з питань щодо визнання української та російської державними мовами в Україні; виборності глав районних і обласних адміністрацій громадянами України; закріплення за Україною статусу держави, яка не бере участь у військових блоках. Як і попередньо згадані „референдні ініціативи“, збір ПР підписів громадян на користь без реєстрації ЦВК відповідних ініціативних груп не матиме ніяких юридичних наслідків.

У цій ситуації юридично виваженою є правова позиція Президента України, який 10 вересня 2007 року в інтерв'ю телеканалу „BBC World“ (Велика Британія) заявив, що „організація референдуму, як це замислила собі Партія регіонів, не має правових наслідків. Це піар-кампанія“³². Така

³² Дув.: <http://www.president.gov.ua> (від 10.09.2007).

оцінка відповідних „референдних ініціатив“ доволі точно характеризує їх сутність і зміст. Більшість питань, які БЮТ, ПР й інші політичні сили планують винести на всеукраїнський референдум (референдуми), передбачають внесення змін до розділу I „Загальні засади“ Конституції України, тоді як відповідна процедура, визначена в статті 156 Основного Закону, містить більш жорсткі конституційні вимоги. До того ж питання, щодо яких активісти БЮТ, ПР й інших політичних сил збирають підписи громадян України, не являються проектами нормативних актів чи рішень, які можна реалізувати після оголошення результатів голосування.

Вбачається, що народ України як носій суверенітету й єдине джерело влади в Україні дійсно має право приймати на всеукраїнському референдумі нову Конституцію України або вносити зміни до чинного Основного Закону, як це передбачає стаття 156 Конституції України. Але предмет всенародного голосування (текст нової Конституції України чи законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону) та порядок ініціювання, організації та проведення, а також реалізації рішень всеукраїнського референдуму з конституційних питань мають бути бездоганними у правовому відношенні. Народ України не повинен освячувати своєю суверенною волею сумнівні правові акти, або утверджувати рішення в інтересах вузьких соціальних груп чи певних політичних сил. В іншому випадку такі рішення не будуть всенародними.

Щодо предмета конституційного референдуму, то ним може бути нова Конституція України або законопроекти про внесення змін до розділу I „Загальні засади“, розділу III „Вибори. Референдум“, розділ XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону.

Правовою підставою винесення на всеукраїнський референдум питання про прийняття нового Основного Закону є стаття 3 Закону України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“ від 3 липня 1991 р., яка визначає предметом відповідного референдуму „затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України змін і доповнень“ та Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом), яке визнає право народу України на прийняття на всеукраїнському референдумі нового Основного Закону. Водночас чинне законодавство України не детермінує категорії „нова Конституція України“ й не визначає тих критеріїв, які дозволяють стверджувати, що та чи інша редакція Конституції України може бути новою. На практиці це створює ряд проблем.

Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року із змінами згідно з положеннями Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року, є не лише

традиційним, а й досить досконалим конституційним актом³³. На сьогодні досить складно розробити проект нової Конституції України, який би не ґрунтувався на положеннях чинного Основного Закону та докорінно змінював основи конституційного ладу України, конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні, конституційні основи організації та діяльності органів державної влади, засади конституційної юстиції, а також конституційні основи місцевого самоврядування в Україні. Тому, логічним буде припустити, що на всеукраїнський референдум буде виноситись текст нової Конституції України, який посуті буде новою чи оновленою редакцією чинного Основного Закону.

Тому виникає питання щодо ступеня „новизни“ такої редакції Основного Закону: скільки розділів і статей Конституції України мають зазнати докорінних змін і які це мають бути розділи? Враховуючи те, що наріжними розділами чинної Конституції України є розділи I, III, XIII, внесення змін до яких передбачає застосування спеціальної конституційної процедури, передбаченої статтею 156 Конституції України та Розділом V Регламенту Верховної Ради України (статті 136–146), то чи передбачає їх зміна набуття Конституцією України нових властивостей і чи доцільно для цього виносити на всенародне голосування весь текст Конституції?

Виникає питання й щодо суб'єкта, уповноваженого розробляти проект нової редакції Конституції України та виносити її на всенародне голосування. При цьому не виникає сумнівів у тому, що „нова Конституція України“ на час винесення її на всенародне голосування повинна мати форму проекту завершеного нормативно-правового акта, який після свого утвердження на всеукраїнському референдумі набуває чинності й не потребує санкціонування з боку будь-якого суб'єкта конституційної правотворчості. На це вказує й Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом), яким однозначно визнається обов'язковість рішення референдумів. Зазначене ще раз підтверджує правову позицію Президента України В. А. Ющенко про пропагандистсько-мобілізаційний характер передвиборних „референдних ініціатив“ учасників виборчої кампанії, оскільки запропоновані ними питання, після відповіді на них громадянами України „так“ чи „ні“, не можуть набути юридичної сили самостійного правового акта.

Але навіть за умови розроблення докорінно зміненої редакції Конституції України залишається питання про суб'єкта, уповноваженого розробляти нову Конституцію України й виносити її на всенародне голосування.

³³ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. *Поняття та юридичні властивості Конституції України // Право України. – 2006. – № 11. – С. 4–9.*

Після прийняття Конституції України в 1996 році чи не єдиним реальним способом ініціювання проведення факультативного всеукраїнського референдуму залишається збір підписів не менш ніж 3 млн громадян України на користь проведення такого референдуму. Навіть за умови недосконалості чинного референдного законодавства ініціювання всеукраїнського референдуму на вимогу громадян залишається на сьогодні найбільш ймовірною формою ініціювання конституційного референдуму. Власне, це доводить і досвід проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року.

Утім, риторичним залишається питання щодо реальних можливостей народу України (силами ініціативних груп з проведення такого референдуму, громадських активістів, зацікавлених громадян та ін.) розробити проект нової Конституції України. Народу України, під час збирання партійними активістами підписів на користь проведення конституційного референдуму (що, до речі, не має жодних юридичних наслідків), пропонують підтримати „партійний“ проект нової Конституції України, тобто легітимізувати на найвищому правовому рівні партійні інтереси та волю партійних еліт, які мають стати основним законом суспільного і державного життя в Україні.

У зв'язку з цим справедливою є правова позиція Президента України, який пропонує створити Національну конституційну комісію у складі політично незаангажованих найавторитетніших фахівців з конституційного права, які б розробили проект нової Конституції України, що не викликав би жодних сумнівів у народі України. І лише після прийняття Верховною Радою України VI скликання нового закону про всеукраїнський референдум й усунення всіх правових колізій у чинному референдному законодавстві такий проект Основного Закону може бути винесений на всенародне голосування. За умови реалізації запропонованих Президентом України кроків народ України зможе здобути і реалізувати своє право на конституційний референдум.

Разом з тим, ця процедура була розкритикована в деяких ЗМІ³⁴. Однак розроблення проекту нової конституції потребує опрацювання фаховою комісією ще до стадії розгляду цього законопроекту у Верховній Раді. На думку таких очевидно заангажованих опонентів, створення Національної конституційної ради є нібито узурпацією влади Президентом України, хоча він є одним із суб'єктів внесення закону про внесення змін до Конституції України і такий крок глави держави аж ніяк не можна розглядати через призму вад легітимності. Навпаки, такий крок свід-

³⁴ Див. цю протилежну точку зору: Лозунько С. *Ющенко готує черговий неконституційний указ // „2000“, 12 декабря 2007.*

чить про відкритий демократичний дискурс, який пропонує Президент В. Ющенко всьому Українському народові.

Також слід зазначити, що окрім досконалого законодавства про референдуми, всенародне прийняття Конституції України потребує й певних умов, які б сприяли проведенню такого референдуму та беззастережній реалізації утвердженого на ньому Основного Закону. Нині світовій практиці відомі приклади, коли конституційні референдуми ставали початком і одночасно кінцем референдної демократії, як це трапилось у Російській Федерації після конституційного референдуму 1993 року. Нині ж інститут референдуму навіть не згадується у новітніх російських підручниках з конституційного права³⁵.

У цьому сенсі раціональною є думка М. В. Оніщука, який вважає, що всеукраїнський референдум стане торжеством народного суверенітету лише за умови сформованості в країні так званої референдної демократії. На його думку, референдна демократія є передусім різновидом конституційного режиму (франц. *regime*, від лат. *regimen* – управління, керівництво), важливою складовою національного демократичного політичного режиму, декларованого Конституцією України (ст. 1). Відповідно, вважає М. В. Оніщук, 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 рішень³⁶. Положення про режим референдної демократії повною мірою слід віднести й до конституційного референдуму.

Отже, формування режиму референдної демократії в Україні та вдосконалення референдного законодавства України, особливо його процесуальної частини, а так само формування високопрофесійного й авторитетного колегіального органу з розроблення проекту Основного Закону (конститутантанти) є обов'язковою умовою всенародного прийняття нової Конституції України.

³⁵ Конституционное право России: Курс лекций / Отв. ред. Ю. Л. Шульженко. – М., 2007.; Конституционное право России: Учебник / Под ред. А. Е. Постникова. – М., 2007.; Конституционное право России: Учебник / Под ред. А. С. Прудникова, В. И. Авсеенко. – 3-е изд. – М., 2007.; Усанов В. Е. Конституционное право Российской Федерации. Учебное пособие. – М., 2007 та ін.

³⁶ Оніщук М. В. Конституційні принципи референдної демократії в Україні // Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми. Збірка наукових праць Товариства конституційного права / Відпов. ред. П. Ф. Мартиненко і В. М. Кампо. – К., 2007. – С. 143.

2.3. Практикум

№ 1. Згідно з частиною другою статті 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Цю статтю 5 жовтня 2005 р. офіційно проголосив Конституційний Суд України.

1. Чи є рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. засобом забезпечення демократії та конституційного ладу України?
2. Проаналізуйте окремі судові рішення Конституційного Суду України і визначте, чи існує прецедентне право Суду щодо визначення поняття конституційного ладу та його структурних елементів?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично та практично.

№ 2. Напередодні проведення позачергових парламентських виборів – 2007 однією з головних тем дискусій було питання про скасування депутатської недоторканності. У 2000 р. тодішній Президент України виніс на всеукраїнський референдум за народною ініціативою питання про її скасування і виборці його підтримали. Але Верховна Рада України III скликання відмовилася імплементувати результати цього референдуму в текст Конституції України 1996 року. Конституційний Суд України в Рішенні від 5 жовтня 2005 року визнав право народу на вирішальний референдум.

1. Яка роль конституційних референдумів до і після зазначеного Рішення Конституційного Суду України і чому?
2. Чи може бути проведений конституційний референдум на базі чинного закону про референдуми? Якщо так (ні), то чому?
3. Яка процедура внесення змін до Конституції України визначена в чинному Основному Законі?
4. Чи мають результати всеукраїнського референдуму за народною ініціативою зобов'язальну силу для органів публічної влади, зокрема для Верховної Ради? Чи має право Верховна Рада відхилити такий законопроект?
5. Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і фактично.

№ 3. Народний депутат України від парламентської опозиції у Верховній Раді України в своїй публікації в газеті „Голос України“ спробував обґрунтувати право народу на позачергові парламентські вибори.

Його політичні опоненти вважали, що такого права народу не існує, оскільки тоді народ буде весь час вимагати від влади проведення позачергових парламентських виборів.

1. Чи правомірною є позиція народного депутата України? Якщо так (ні), то чому?
2. Наскільки обґрунтованою є правова позиція політичних опонентів народного депутата? Якщо так (ні), то чому?
3. Чи правомірною є процедура розпуску парламенту, спрямована на врегулювання політичної кризи з метою запобігання порушенню конституційного ладу, зокрема загрози узурпації влади?
4. Відповіді обґрунтувати юридично і фактично.

№ 4. Український народ може брати активну участь у подоланні політичної кризи в державі на підставі таких актів:

- Конституція України;
 - закони України;
 - демократичні конституційні звичаї;
 - рішення Конституційного Суду України;
 - рішення судів загальної юрисдикції;
 - акти виконавчої влади;
 - акти прокурорського нагляду;
 - Конституція Автономної Республіки Крим;
 - міжнародні договори;
 - рішення Європейського суду з прав людини;
 - рішення органів місцевого самоврядування;
 - рішення політичних партій і громадських організацій.
1. Письмову відповідь обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 5. Участь Українського народу в подоланні політичної кризи в державі та суспільстві залежить від таких факторів:

- домінуючий тип правової і політичної культури суспільства;
- партійно-політична система;
- менеджмент Секретаріату Президента України;
- ступінь розвитку громадянського суспільства;
- стан бюрократичної машини;
- матеріальне становище переважної більшості громадян;
- ставлення громадян до приватної власності;
- рівень корупції в державі;
- стан розвитку патріотичних еліт;

-
- морально-духовний стан суспільства;
 - інше (дописати).

1. Виділити 3–4 фактори, які визначають участь Українського народу в подоланні політичної кризи в державі та суспільстві.
2. Письмово відповідь обґрунтувати теоретично, юридично і фактично.

№ 6. Багато українських політиків і політологів вважали, що позачергові парламентські вибори 30 вересня 2007 р. не внесуть суттєвих змін до складу парламентських партій і блоків Верховної Ради України V скликання, до якого входили Партія регіонів, соцпартія, компартія та блоки БЮТ і „Наша Україна“. Проте частина політиків і політологів вважали, що головним для майбутньої парламентської практики є не зміни у складі парламентських партій і блоків, а нові правила політичної гри, які виключатимуть грубі порушення Конституції України парламентаріями, що й привело до цих виборів.

1. У чому проявляється природа та механізм представницької демократії?
2. Чи суміщається з ідеєю представницької демократії імперативна вимога щодо необхідності вимагати від депутатів виконувати накази виборців?
3. Яка роль внутрішньофракційної дисципліни у забезпеченні прийняття рішень у парламенті?
4. Чи зв'язані учасники політичного процесу попередніми політичними домовленостями щодо формування майбутнього складу уряду? Чи породжують вони певні юридичні наслідки?
5. Письмові відповіді обґрунтувати юридично і фактично.

№ 7. Ідея проведення одночасно з позачерговими парламентськими виборами 30 вересня 2007 р. конституційного референдуму з метою опитування громадян щодо основних питань конституційної реформи була підтримана наприкінці серпня 2007 року певними політичними силами. Але Центральна виборча комісія вважала, що вже немає часу для підготовки і проведення такого референдуму. Зацікавлені політичні сили звернулися до Київського міського адміністративного суду з метою оскарження бездіяльності цієї комісії.

1. Чи відповідає принципіві верховенства права ідея одночасного проведення парламентських виборів та референдуму?
2. Чи може бути проведений всеукраїнський референдум за народною ініціативою з питань конституційної реформи?

-
3. Які демократичні стандарти проведення виборчих та референдарних процедур розроблені Венеціанською комісією у контексті цієї ситуації?
 4. Чи підвідомча ця справа адміністративним судам і який порядок її вирішення?
 5. Чи правомірне рішення Київського міського адміністративного суду?
 6. Письмові відповіді обґрунтувати юридично і фактично.

№ 8. Проаналізувати вітчизняний та зарубіжний досвід з питань проведення конституційних референдумів як спосіб долаття політичних криз і внести 1–2 письмові пропозиції (з відповідним обґрунтуванням) щодо вдосконалення існуючого конституційно-правового регулювання даного питання в Україні.

№ 9. Проаналізувати норми Конституції України щодо регулювання позачергових парламентських виборів.

1. Чи становлять вони самостійний конституційний інститут? Якщо так (ні), то чому?
2. Що спільного та відмінного між конституційним регулюванням чергових і позачергових парламентських виборів?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично та юридично.

№ 10. Проаналізувати норми Конституції України та правові позиції Конституційного Суду України щодо регулювання всеукраїнських референдумів.

1. Як еволюціонувала практика Конституційного Суду України щодо конституційних референдумів?
2. Яким демократичним стандартам повинна відповідати референдарна процедура прийняття Конституції України?
3. Чим відрізняється конституційна процедура організації та проведення конституційних референдумів?
4. Письмові відповіді аргументувати теоретично і юридично.

№ 11. Знайти в друкованих засобах масової інформації („День“, „Дзеркало тижня“, „Юргазета“, „Правовий тиждень“ тощо) за серпень – вересень 2007 року та проаналізувати 2–3 приклади інформацій про ставлення Президента України до всеукраїнського референдуму з питань конституційної реформи.

-
1. Про які правові аспекти конституційного референдуму в них йде мова і чому?
 2. Як ставиться до конституційного референдуму Президент України в цих матеріалах?
 3. Письмові відповіді аргументувати теоретично та юридично.

2.4. Рекомендована література

1. Бігун С. Конституційний лад у сучасній Україні: п'ять актуальних проблемних правових підтекстів / С. Бігун // *Юридична газета*. – 2006. – № 10(70). – 31 травня. – С. 14–15.
2. Гайворонський В. Виключне право Українського народу визначати конституційний лад у державі / В. Гайворонський, В. Жушман // *Право України*. – 2003. – № 6. – С. 10–11.
3. Герой тижня Павло Євграфов: Не можна ігнорувати думку народу, інакше як і раніше єдиним джерелом влади буде влада: [Інтерв'ю] / Розмову вів Р. Чимний // *Закон і бізнес*. – 2006. – № 24(752). – 17–23 червня. – С. 1; 4–5.
4. Кампо В. Народ як джерело державної влади в Україні / В. Кампо // *Юридичний вісник України*. – 2004. – № 15(459). – 10–16 квітня. – С. 9.; № 16(460). – 17–23 квітня. – С. 9.
5. Кушніренко О. Г. Конституційний Суд України як гарант охорони і захисту засад конституційного ладу держави / О. Г. Кушніренко // *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Вип. 6. – 2003 – С. 40–45.
6. Ковтунець В. Конституційний референдум у Сербії (28–29 жовтня 2006 року): Вибори у світі / В. Ковтунець // *Вибори і демократія*. – 2006. – № 4. – С. 120–121.
7. Лавринович О. Чи може Президент України призначити всеукраїнський референдум з власної ініціативи? / О. Лавринович; Підготував Ф. Ілюк // *Юридичний вісник України*. – 2007. – № 29(629). – 21–27 липня. – С. 4.
8. Ольштинський С. Чи потрібен Україні референдум? / С. Ольштинський // *Юридичний журнал*. – 2007. – № 6. – С. 62–65.
9. Оніщук М. Право народу на позачергові парламентські вибори: [Проблеми конституційності Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України п'ятого скликання] / М. Оніщук // *Голос України*. – 2007. – 19 квітня. – С. 5.
10. Оніщук М. Парламент проти народу: Нотатки до справи стосовно конституційності Указу Президента від 2 квітня 2007 року щодо припинення повноважень Верховної Ради України / М. Оніщук // *Правовий тиждень*. – 2007. – № 17(38). – 24 квітня. – С. 8–9.
11. Оніщук М. Поняття та принципи референдної демократії в Україні: конституційно-правові аспекти / М. Оніщук // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2007. – № 3. – С. 62–70.

12. Онищук М. В. Конституційні принципи референдної демократії в Україні / М. В. Онищук // Конституція і конституціоналізм: вибіркові проблеми: Збірник наукових праць – К., 2007. – С. 140–165.

13. Паламарчук М. Всеукраїнський референдум у політичній системі України / М. Паламарчук // Право України. – 2005. – № 5. – С. 42–44.

14. Прієшкіна О. В. Конституційний лад і політична система України: теоретико-правові аспекти / О. В. Прієшкіна // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 79–82.

15. Савчин М. В. Конституційний лад і конституція: проблема співвідношення установчої та інституційної влади // Держава і право: Збірник наукових праць: Юрид. і політ. науки. – 2005. – Вип. 28. – С. 224–229.

16. Савчин М. В. Основи вільного демократичного ладу України: принцип верховенства права, демократія та свобода політичної діяльності // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – Вип. 7. – Ужгород, 2007. – С. 77–82.

17. Савчин М. В. Президент України у конституційній системі: забезпечення континуїтету та належного функціонування публічної влади главою держави // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3 (53). – С. 42–50.

18. Савчин М. В. Установлення конституції та правовий континуїтет державності: шляхи реалізації Основного закону // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 60–64.

19. Тацій А. Конституційний лад України: проблеми удосконалення / А. Тацій // Вісник прокуратури. – 2007. – № 7 – С. 3–11.

20. Тодика О. Ю. Теоретико-методологічні аспекти взаємозв'язку і співвідношення категорій конституційний лад і народовладдя / О. Ю. Тодика // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2003. – Вип. 42. – Ч. 1. – С. 185–191.

21. Шаповал В. Н. Конституционные формы непосредственной демократии: [Выборы. Референдум. Народная инициатива] // Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. – К., 2007. – С. 167–206.

22. Федоренко В. Всеукраїнський референдум: проблеми теорії і практики / В. Федоренко // Право України. – 1998. – № 11. – С. 136–141.

23. Юридична експертиза змісту запитань, винесених на всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року відповідно до Указу Президента України „Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою“ // Права людини: Інф. бюлетень Харківської правозахисної групи. – 2000. – № 10(192). – С. 4–8.

Розділ II. Конституційний правопорядок

Тема 3. Конституційний і фактичний статус Президента України

3.1. Поняття і зміст інституту Президента України

Інститут глави держави почав реально складатися у часи феодалізму, коли глава держави виступав не тільки як верховний правитель, а й ототожнювався із самою державою. Глава держави в конституційній державі – це конституційний орган влади, який здійснює верховне представництво нації на міжнародній арені та у внутрішньополітичному житті.

На сьогодні в світовій практиці склалися три основні моделі глави держави: а) глава держави як уособлення державної влади, який у системі поділу влад не входить ні в одну з гілок влади. Головною його характеристикою є роль глави держави як гаранта конституційного ладу, арбітра між органами публічної влади. Але в одних країнах цієї групи глава держави номінально виконує свої функції (Великобританія, Італія, Іспанія, Португалія), а в інших – реально (Франція, Польща, Росія, Фінляндія, Україна); б) глава держави як одночасно глава виконавчої влади, що очолює уряд і відповідно до цього спрямовує його діяльність (США, деякі країни Латинської Америки); в) колегіальний орган, при формальному запереченні інституту глави держави у країнах, де сприйнято соціалістичну доктрину „вищого органу народного представництва“ (КНР, КНДР, Куба).

В Україні посаду Президента було введено законом 1991 р., у відповідності до якого його статус визначався як вищої посадової особи у системі державної влади: глави держави і глави виконавчої влади. Запровадження посади Президента фактично накладалося на неревізований інститут вищого представницького органу влади – Верховну Раду. До прийняття Конституції України у 1996 році Верховна Рада не була, у власному розумінні, парламентом. У відповідності до радянської концепції народовладдя, влада народу конституювалася у представницькі ієрархічні інститути – ради народних депутатів, на вершині яких і перебувала Верховна Рада України.

Відповідно до концепції народовладдя всією повнотою влади в державі володіла саме Верховна Рада, а від імені держави (до обрання 1 грудня 1991 р. Президента України) виступав формально колегіальний орган, що був своєрідним главою держави, – Президія Верховної Ради України. Таким чином, з кінця 1991 р. і до прийняття Конституції 1996 р. в Україні існувала проблема інституційного характеру – конкуренція повноважень та дій Верховної Ради і нового інституту – Президента.

Конституційний Договір 1995 р., який передував ухваленню чинної Конституції України, не усунув цю інституційну проблему, оскільки він не визначав статусу Президента як глави держави, а Верховної Ради як парламенту, наділеного виключно законодавчою владою. Договір зберіг однакові джерела та ступінь легітимності цих органів влади – і Президент, і Верховна Рада обиралися прямими, загальними виборами. Лише з прийняттям Конституції України 1996 р. статус Президента було визначено тільки як глави держави, що мав певні преференції в сфері виконавчої влади з одночасною відмовою від концепції суверенітету (верховенства) Верховної Ради України.

Згідно з конституційним законом № 2222-IV про внесення змін до Конституції України було змінено статус Президента. Президент став обмеженим у формуванні уряду за рахунок розширення повноважень парламенту. Водночас Президент отримав ширше коло дискреційних повноважень, а також підстав для розпуску парламенту, ніж це було раніше, а тому реально став політичним арбітром у державі.

Згідно з класичною теорією поділу влади президент розглядається одночасно як глава держави і глава виконавчої влади. Однак більшість сучасних конституцій європейських країн обходять проблему конституційного закріплення статусу президентів та визначення їх місця у системі поділу влади³⁷. Закладена французькою Конституцією V Республіки (1958 р.) модель перерозподілу владних повноважень між главою держави (президентом) та урядом (колегіальним органом, що очолює власне виконавчу владу) було запозичено більшістю постсоціалістичних республік, у тому числі й Україною.

Відмова від втілення класичної моделі поділу влад засвідчила у цілому неготовність постсоціалістичних еліт до президентської форми правління, яка сьогодні діє в США та деяких латиноамериканських республіках. В умовах президентської форми правління функції уряду можуть бути заблоковані парламентом, оскільки практика конституціоналізму

³⁷ Конституционное право государств Европы / Отв. ред. Д. А. Ковачев. – М., 2005. – С. 199.

свідчить про поодинокі випадки наявності у парламенті пропрезидентської більшості, готової однозначно підтримати політичні рішення глави держави. Такий дисбаланс у відносинах гілок влади, зрозуміло, вимагає від уряду, очолюваного президентом, високої відповідальності за вирішення стратегічних питань розвитку суспільства і держави. Але при цьому президент позбавлений права розпуску парламенту, який переобирається (частково – верхня палата і повністю – нижня палата парламенту) кожні два роки і зберігає елементи парламентського верховенства. Тому президентська форма правління – дуже складна для перехідних суспільств, що не мають демократичних правових традицій і її впровадження може мати своїм наслідком надмірну концентрацію влади у глави держави, який часом стає ще й вождем нації (Туркменістан та інші центральноазіатські республіки).

Італійський вчений-конституціоналіст Дж. Сарторі зазначає, що ефективність американської президентської моделі пов'язана з високим ступенем доходів населення, наявністю двопартійної системи: „За іронією долі, переконання в тому, що президентські системи є сильними системами, призводить до найгіршої (з можливих) структурної організації – розділеної влади, беззахисної перед розділеним урядом. І незрозуміло, як працює і чи працювала американська система, незважаючи на свою конституцію і навряд чи завдяки їй. Щоб ця система могла функціонувати, необхідна наявність трьох деблокуючих чинників: ідеологічної безпринципності, слабких і недисциплінованих партій і політики, орієнтованої на місцеві інтереси. Тільки в цьому випадку президент може залучити на свій бік конгресменів, щоб потім за допомогою вигідної політичної угоди одержати прихильність у виборчих округах“³⁸.

При парламентському правлінні забезпечується поділ влади між законодавчою і виконавчою владою. У цих умовах можливе існування: прем'єрської системи, при якій виконавча влада домінує над законодавчою (Ізраїль, Італія, Словаччина); системи з необмеженими повноваженнями парламенту (Франція періоду IV Республіки, Україна до 1995 р. з паралельними функціями Президента); парламентаризм з партійним контролем (Угорщина, ФРН, Чехія). Система парламентаризму передбачає існування сильних парламентських партій та системи парламентського контролю над урядом³⁹.

³⁸ Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структури, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001. – С. 84.

³⁹ Сарторі Дж. Вказ. праця. – С. 97–98.

У цьому відношенні є цікавими положення конституційно-правової доктрини країн з парламентським правлінням. У словацькій доктрині зокрема, визнаючи статус президента як глави держави, роблять застереження, що він „має такі повноваження, статус та авторитет, щоб у критичній ситуації був здатен повністю забезпечити охорону правового континуїтету держави“⁴⁰. Основний закон ФРН визначає засади несумісності посади Федерального президента (ст. 55), процедуру контрасигнації його актів з боку Федерального канцлера або відповідального міністра (ст. 58), представницькі функції у міжнародно-правових відносинах (ст. 59). Континуїтет держави забезпечується шляхом участі Федерального президента у процедурах інвеститури (формування) уряду (ст. 63, 64) та прийняття рішення про його відставку за процедурою „конструктивного вотуму“ (ст. 67).

Конституційно-правовий інститут глави держави складають принципи і норми, що визначають: 1) місце і роль глави держави у державному механізмі та його взаємовідносини з іншими органами держави; 2) порядок заміщення цієї посади; 3) повноваження глави держави; 4) його відповідальність за державну зраду та порушення конституції.

Місце Президента України у системі публічної влади специфічне і його діяльність впливає на ефективність роботи уряду. Згідно з французьким прототипом напівпрезидентського (змішаного) правління існує подвійна структура влади, вірніше „дуалізм“ виконавчої влади. Відповідно до цієї моделі уряд повинен мати підтримку глави держави і парламенту. Така система дозволяє урядові самостійно приймати відповідальні і стратегічні рішення як у випадках „розділеного правління“, коли президент і парламентська більшість представляють різні політичні сили, так і у випадках наявності пропрезидентської парламентської більшості, що підтримує уряд. Так, урядові потрібна певна воля до політичного компромісу у випадку, коли настає період „співіснування“ — уряд сформований парламентською більшістю, що представляє політичні сили, які конкурують з Президентом. Коли уряд сформовано представниками пропрезидентських політичних сил, при такій системі не виключено можливість проведення своєрідних „двірцевих“ консультацій та відносин фаворитизму.

У російській доктрині висловлюються думки, що Президент Російської Федерації, „будучи юридично дистанційований від всіх гілок влади, творить

⁴⁰ Urbancok, M. *Krizove ustavne organy Slovenskej republiky a pravna kontinuita statu // Justicna Revue. — 2004. — # 4. — S. 221.*

*норми, управляє, вирішує спори, здійснює конституційний контроль*⁴¹. Тому висловлюються думки про посилення авторитарних елементів у російській конституційній системі: *„сучасний етап розвитку російського конституціоналізму пов'язаний з виявленням і розвитком не настільки її [конституції] демократичного потенціалу (особливо у вульгарно-ліберальному трактуванні поняття демократії), наскільки у виявленні її авторитарного потенціалу*⁴².

Однак здається, що виходячи з класичного розуміння конституціоналізму такий висновок далеко не є очевидним. Він є навіть проблемним з точки зору верховенства права.

Конституційний орган влади. Президент України як арбітр, резервна влада. Президент України є конституційним органом влади, оскільки його статус визначений насамперед у Конституції України. З цього приводу існує дискусія про правомірність регулювання правового статусу Президента на рівні закону. Конституція України з цього приводу мовчить, лише визначаючи, що закон регулює порядок обрання Президента України та порядок діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії, яка здійснює розслідування у порядку суду імпідменту.

У вітчизняній літературі прийнято вважати, що Президент України не входить ні до однієї з гілок влади (Ю. Тодика), а як глава держави посідає положення над законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади (В. Погорілко).

*Професор Ю. Тодика визнавав, що повноваження Президента „у сфері забезпечення конституційної законності, національної безпеки, стабільності конституційного ладу та його захисту посідають центральне місце в його компетенції*⁴³; *„це вимагає від нього бути відповідальним за діяльність виконавчої влади в країні, адже йому за Конституцією підпорядковується вся виконавча вертикаль*⁴⁴. *Тому Президент не належить до жодної з „гілок влади“, оскільки він „отримує свої повноваження безпосередньо від*

⁴¹ *Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. – М., 1996. – С. 363.*

⁴² *Боброва Н. А. Реформа власти и перспективы развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 1. – С. 10–12.*

⁴³ *Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – С. 202.*

⁴⁴ *Конституційне право України / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К., 2002. – С. 394.*

народу“, а його „політична позиція часто нагадує роль політичного арбітра у взаєминах між окремими гілками державної влади“.

Професор В. Погорілко визначав статус Президента України таким чином: „Президент як глава держави втілює національну єдність, наступність державної влади, він є гарантом національної незалежності і територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності державних органів тощо“⁴⁵; „загальною рисою статусу президента для напівпрезидентських держав є прагнення поставити президента над традиційними гілками влади, всіма інститутами держави... в самостійній якості як арбітра, координатора“⁴⁶.

Згідно з ще одним підходом, Президент України входить у систему контрольно-наглядової влади поряд із прокуратурою, омбудсманом, Рахунковою палатою.

Таким чином, стосовно статусу Президента України точаться дискусії у контексті конституційного принципу поділу влади (ст. 6 Конституції України). Оскільки державна влада заснована Конституцією, то спостерігається безпосередній зв'язок між арбітражними функціями Президента та принципом верховенства права. Сама ст. 6 Конституції України конститує законодавчу, виконавчу і судову функції державної влади. Таке конституювання цих функцій свідчить про їх пріоритетний характер у системі як державної влади, так і публічної влади взагалі. Зрозуміло, що Президент взагалі виведений з концепту „тріади влади“, це самостійний вид влади. Таку владу можна умовно йменувати арбітражною, резервною. Сутність влади Президента полягає в тому, що у випадку політичної кризи він бере на себе відповідальність і вживає всіх необхідних правових заходів на підставі ст. 102 Конституції, спираючись на інституційну основу – ухвалення рішень на засіданні Ради національної безпеки й оборони (ст. 107 Конституції України).

Президент України як глава держави. Істотними елементами конституційного статусу Президента України є те, що глава держави є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції). Для здійснення своїх функцій Президент може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ст. 106 Конституції України).

⁴⁵ Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2000. – С. 472.

⁴⁶ Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К., 1999. – С. 222.

Принцип поділу влади передбачає збалансований розподіл владних повноважень та, залежно від форми правління, існування декількох центрів прийняття політичних рішень. Згідно з принципом верховенства права політичні рішення повинні бути підпорядковані праву, оскільки вони можуть отримати оцінку з боку Конституційного Суду стосовно дотримання повноважень, визначених у Конституції і законах України. Конституційний контроль за нормами (актами) урівноважує вищі органи влади – парламент, главу держави, уряд.

Згідно з Конституцією України статус глави держави має специфіку, оскільки за своїм положенням він посідає місце арбітра у механізмі публічної влади України, тобто забезпечує правонаступність і належне функціонування інститутів публічної влади. Президент України, володіючи високим ступенем легітимності, оскільки обирається народом шляхом загальних і прямих виборів, може вдатися до застосування референдарних процедур в обхід парламентських процедур прийняття суспільно важливих рішень. Це не завжди є бажаним, але в окремих випадках – необхідним для досягнення конституційної мети – побудови демократичної, соціальної, правової держави.

Як глава держави Президент володіє резервною владою. За своїм призначенням глава держави покликаний доповнювати діяльність парламенту та уряду у випадку, якщо вони неефективно або неналежним чином здійснюють свої повноваження. Такі прерогативи глава держави повинен застосовувати у крайніх випадках, коли дійсно всі засоби, якими володіють парламент і уряд, не забезпечують здійснення їх функцій і повноважень. Обставини застосування резервної влади з боку Президента є винятковими – стан війни, зовнішня агресія, тривала політична, парламентська чи урядова кризи, які не дозволяють парламенту та уряду діяти належним чином і приймати рішення. У такому разі Президент може діяти виключно у рамках права, тобто ухвалення указів відповідно до власної компетенції, які повинні бути попередньо розглянуті на засіданні РНБО. Президент може також вживати заходів щодо забезпечення ефективної взаємодії органів публічної влади.

Конституційний Суд встановив, що для здійснення своїх конституційних повноважень Президент України може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ст. 106, ч. 1, п. 28 Конституції), які сприяють у виконанні ним своїх функцій. Таким чином, Суд визнав конституційність створення Президентом Координаційного комітету боротьби з корупцією й організованою злочинністю як органу, що сприяє главі держави здійснювати функції щодо забезпечення національної безпеки, дер-

жавного суверенітету і територіальної цілісності України⁴⁷. При здійсненні таких повноважень Президент не може втручатися у компетенцію інших органів влади – це вже є зловживанням владою. Наприклад, Конституційний Суд ухвалив, що Президент не має права регулювати ті сфери, які входять до компетенції Кабінету Міністрів⁴⁸.

Президент забезпечує континуїтет правової держави, тобто правонаступність і забезпечення нормальної діяльності інститутів держави. Прийняття ним правових актів у рамках забезпечення континуїтету та стабільності конституційного ладу пов'язано не лише з конституційно визначеними повноваженнями глави держави (ст. 106) чи міркуваннями недостатності законодавчого регулювання, а також його конституційним статусом. Хоча ця думка у доктрині сприймається неоднозначно⁴⁹, глава держави покликаний забезпечити принцип поділу влади, ефективну взаємодію конституційних органів влади і вживати належних заходів для забезпечення ефективного здійснення функцій держави.

Застосування Президентом необхідних заходів у рамках ч. 2 ст. 102 Конституції України передбачає: а) вжиття заходів у рамках правових актів – указу, розпорядження, конституційного подання; б) такі заходи повинні відповідати критеріям пропорційності і не накладати надмірних обмежень у сфері основних прав і свобод громадян; в) такі заходи повинні бути оперативними, своєчасними і переслідувати соціальну значиму мету у рамках забезпечення засад конституційного ладу; г) порушення повинні носити принциповий характер і вжиття інших заходів не дає змогу забезпечити режим конституційності; д) підставою цього є забезпечення саме принципів верховенства права, поділу влади, належного функціонування публічної влади та правонаступності її інститутів; е) вжиття заходів, пов'язаних з обмеженням основних прав громадян, повинні стати предметом невідкладного парламентського або конституційного контролю у порядку, визначеному Конституцією і законами України.

У ході вирішення конституційної кризи квітня – червня 2007 р. Президент України вживав заходів щодо забезпечення узгодження діяльності ін-

⁴⁷ Рішення КСУ № 9-рп/2004 від 07.04.2004 р. // КСУ РВ. – 5:164.

⁴⁸ Рішення КСУ у справі управління нафтовою галуззю № 7-рп/2005 від 05.10.2005 р. // <http://www.ccu.gov.ua>

⁴⁹ Див.: Лучин В. О., Мазуров А. В. *Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики.* – М., 2000. С. 49–50; *Российское законодательство: проблемы и перспективы.* – М., 1995. – С. 139.

ститутів публічної влади. Однак у зв'язку із різким протистоянням по лінії парламент – глава держави наявних правових засобів Президента було недостатньо. З іншого боку, Указ Президента № 264/2007 було оскаржено до Артемівського районного суду м. Луганська. На порушення порядку підсудності та підвідомчості розгляду цих категорій справ Артемівський районний суд м. Луганська прийняв адміністративний позов до провадження і в якості засобу забезпечення позову зупинив чинність Указу Президента про дострокове припинення повноважень парламенту. У поєднанні із судовими рішеннями подібного роду інших адміністративних судів, ці прояви відвертого правового нігілізму вивели розв'язання конституційної кризи з правової на політичну площину.

Тому з метою забезпечення врегулювання конституційної кризи глава держави вжив політичних засобів – проведення консультацій з головою парламенту, керівниками політичних фракцій у парламенті та головою уряду. У результаті цих консультацій була оприлюднена спільна заява Президента, Голови Верховної Ради та Прем'єр-міністра про те, що повинні відбутися дострокові парламентські вибори на підставі ч. 1 ст. 82 Конституції України. Ці домовленості дали змогу врегулювати деякі законодавчі колізії, що стосувалися майбутнього виборчого процесу, а також розблокувати роботу Конституційного Суду.

Недоторканність Президента України (частина перша статті 105 Конституції України). На час виконання своїх обов'язків Президент володіє правом недоторканності. Конституція України не розкриває зміст недоторканності Президента і очевидним є необхідність законодавчого регулювання цього питання.

Відсутність законодавчого регулювання зумовлює різне тлумачення об'єму недоторканності глави держави. Суддя Апеляційного суду м. Києва Ю. Василенко 15 жовтня 2002 р. виніс постанову про порушення кримінальної справи щодо Президента Л. Кучми. Суддя мотивував своє рішення тим, що є всі підстави вважати, що в діях Президента вбачався склад злочинів, на підставі чого можна ухвалити відповідне рішення. Глава Адміністрації Президента України В. Медведчук назвав цю постанову „правовим нігілізмом“, а міністр юстиції О. Лавринович – дискусивною, оскільки „Конституцією передбачені дві категорії – народні депутати і Президент, які є недоторканими“. Американський суддя Б. Футей вважав, що суддя поступив правомірно, оскільки порушення кримінальної справи проти Президента не порушує гарантій недоторканності та не стосується процедури суду імпідменту.

Як кодифікований акт Конституція України не містить у собі суперечностей. Тому цілком очевидно, що зміст недоторканності Президента та народних депутатів має однаковий об'єм. Відповідно до положень ст. 80 Конституції України, що визначають недоторканність народних депутатів, ці положення поширюються на положення ст. 105 Конституції. Конституційний Суд пов'язує виникнення об'єму недоторканності з моменту притягнення особи до кримінальної відповідальності і вона як стадія кримінального переслідування починається з „моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину“⁵⁰.

Таким чином, Президент несе насамперед політичну і моральну відповідальність за політичний курс, який він здійснює. Главу держави можна притягнути до відповідальності за процедурою суду імпичменту, яка поєднує ознаки політичної та юридичної відповідальності. Питання про можливість порушення кримінальної справи щодо Президента під час здійснення ним своїх повноважень сьогодні так і залишається дискусійним. Однак здається, що кримінальна відповідальність та відповідальність у порядку процедури імпичменту глави держави не є взаємопов'язаними, а об'єм його недоторканності скоріше пов'язано саме з відповідальністю у порядку суду імпичменту.

Представницький мандат Президента України (ст. 102 Конституції України). Президент обирається прямими і загальними виборами, що визначає найвищу ступінь його легітимності – він представляє народ України. У зв'язку із цим Президент наділений повноваженнями призначати всеукраїнський референдум за народною ініціативою (ст. 72) та про внесення змін до Конституції України (ст. 156). Це відкриває простір для використання Президентом плебісцитарних процедур в обхід законодавчих. На зовнішньополітичній арені Президент представляє державу в міжнародних відносинах, визначає її зовнішньополітичний курс. Зокрема Президент вносить кандидатуру Міністра закордонних справ на затвердження парламенту, веде переговори та укладає міжнародні договори тощо.

При здійсненні свого представницького мандату глава держави забезпечує взаємодію органів публічної влади. Президент України має право проводити консультації в ході формування уряду, визначенні засад зовнішньої і внутрішньої політики, звертатися зі щорічними посланнями до Верховної Ради, узгоджувати свій політичний курс з курсом Кабінету Міністрів шляхом проведення засідань РНБО тощо. Президент є

⁵⁰ Рішення КСУ № 9-рп/1999 від 27.10.1999 р. // www.ccu.gov.ua

уюсоболенням держави та її моральним авторитетом. Залежно від того, чи є ефективними акти глави держави, чи поважає він при цьому повноваження та рішення інших органів влади, чи здатен при ухваленні своїх рішень у рамках права врівноважувати інтереси конституційних органів влади, можна судити про рівень авторитету Президента України, його здатності впливати на хід здійснення ефективного державного політичного курсу.

3.2. Функції та повноваження Президента України за результатами конституційної реформи 2004 року

Призначенням глави держави є забезпечення представництва нації у зовнішніх і внутрішніх відносинах. Однак він має значний вплив на уряд, принаймні як своєрідна резервна влада, оскільки бере участь у формуванні уряду, призначає ряд міністрів тощо. За допомогою таких інструментів Президент забезпечує контроль над виконавчою владою та визначає зовнішньополітичний курс держави, провідником якого в уряді є Міністр закордонних справ. Маючи певні прерогативи щодо формування уряду та вплив на здійснення ним влади, Президент здійснює арбітражні функції.

Як представник нації Президент звертається до парламенту зі щорічними (позачерговими) посланнями та представляє націю у міжнародних відносинах, здійснює керування зовнішньополітичною діяльністю. Президент приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, а також приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представництв іноземних держав.

Здійснення арбітражних функцій Президента можливе шляхом звернення до компетентних органів влади про вжиття невідкладних заходів щодо забезпечення нормального функціонування органів влади. Президент насамперед забезпечує співвідпорядкованість органів державної влади, тобто координацію діяльності органів публічної влади, забезпечує баланс у системі публічної влади та вживає необхідних заходів у випадку порушення ними Конституції і законів України. У випадку політичної кризи глава держави докладає зусиль для її подолання в межах чинної Конституції та законів України.

Якщо ці заходи не дають змоги належним чином забезпечити основні права і свободи, Президент може вжити заходів в межах режиму

воєнного або надзвичайного стану, що потребує додаткового схвалення впродовж двох днів парламентом (ч. 3 ст. 83 Конституції України). Водночас вжиття цих екстраординарних заходів повинно бути пропорційним і не накладати надмірних обмежень у сфері основних прав і свобод людини.

Предмет відання (предметна компетенція) Президента України. Конституція України у ст. 106 визначає предмет відання Президента. При цьому положення ст. 106 необхідно тлумачити системно у взаємозв'язку із статтями 6, 19 та 102 Конституції України. Згідно із Конституцією у системі публічної влади Президент наділяється самостійними функціями та предметом відання. У розумінні ст. 6 Конституції глава держави є самостійним центром влади, який володіє певною повнотою повноважень, які збалансовані з повноваженнями парламенту, уряду. Оскільки між главою держави, парламентом і урядом існують тісні взаємозв'язки, то розмежування владних функцій між цими органами не є жорстким і їх повноваження переплітаються.

Водночас згідно із ч. 2 ст. 19 Конституції України Президент зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, що не суперечать Конституції України. Діяльність глави держави, таким чином, визначається переліком повноважень, які визначені позитивно у Конституції та законах. Однак ст. 102 Конституції визначає статус глави держави таким чином, що його функції сформульовані у загальному вигляді. Такі функції повною мірою конкретизовані у конституційному переліку повноважень Президента (ст. 106 Конституції України).

Як свідчить іноземний досвід, не виключено виникнення в Україні концепції „прихованих“ повноважень Президента. Про це свідчить і практика Конституційного Суду, який вже визнає за Президентом деякі прерогативи з окремих питань конституційного регулювання. У справах про Національне бюро розслідування, про управління нафтовою галуззю Конституційний Суд у цілому визнав за Президентом повноваження регулювати певні суспільні відносини, однак таке регулювання не повинно посягати на повноваження інших конституційних органів влади. Отже, у майбутньому не уникнути спірних ситуацій щодо реалізації Президентом власних „прихованих“ повноважень, які носять дискреційний характер.

Проблема використання Президентом України своїх дискреційних повноважень стала предметом розгляду в Конституційному Суді. Згідно з Указом Президента від 24.04.1997 р. № 371 було утворено Національне бюро розслідувань, на яке поклалися функції зміцнення національної безпеки, за-

безпечення належного захисту основних прав і свобод, посилення боротьби з злочинністю, зокрема її організованими формами. Парламентарії піддали сумніву такого роду повноваження глави держави, оскільки вони не передбачені Конституцією України. Визнавши деякі положення згаданого указу неконституційними, орган конституційної юрисдикції у принципі визнав наявність у Президента дискреційних повноважень з цього питання. Суд зазначив, що конституційне повноваження Президента України утворювати центральні органи виконавчої влади не пов'язується з наявністю законів стосовно організації і діяльності таких органів влади. Таким чином, в Україні зроблено крок до доктрини, яка у США відома як доктрина „припустимих повноважень“⁵¹.

Роль Президента як гаранта дотримання основних прав і свобод є ще мало дослідженою у вітчизняній літературі. У конституційній державі захист основних прав і свобод покладається на органи правосуддя, які компетентні встановлювати факти порушення основних прав і на основі закону застосувати відповідні санкції.

У цьому відношенні роль Президента України полягає в оперативному реагуванні на ці факти шляхом звернення до органів прокуратури та судової влади. Зокрема прийняття Президентом України Указу від 25 грудня 2003 р. № 1486 мотивувалося „необхідністю вжиття заходів щодо забезпечення конституційних прав жителів міста Мукачєвого“⁵². З цього Указу нечітко видно, якими міркуваннями керувався глава держави при здійсненні своїх арбітражних функцій, хоча на повторних виборах міського голови Мукачєва у липні 2003 р. були численні порушення права на рівне і вільне виборче право, що зафіксували ряд національних та міжнародних неурядових організацій, а також рішення судів, які за своїм змістом виключали одне одного. Конституційний Суд відмовив у розгляді конституційного звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 52 народних депутатів, оскільки на момент звернення цей Указ втратив чинність. Думки спеціалістів з приводу конституційності цього Указу Президента розділилися: одні вважали, що Указ сприяв реальному забезпеченню конституційності та гарантуванню основних прав жителів м. Мукачєвого, другі — що положення цього Указу не відповідають Конституції, а треті — що існує прогалина у

⁵¹ Рішення КСУ від 6 липня 1998 року № 10-рп/98 // www.ccu.gov.ua

⁵² Указ Президента України „Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачєвого Закарпатської області“ // Урядовий кур'єр. — 2003. — 30 грудня.

законодавстві у випадку невизначеності порядку призначення виконуючого обов'язків глави територіальної громади⁵³.

У правовій державі, де поважається принцип верховенства права, реагування глави держави на факти порушення прав людини безпосередньо шляхом видання указів є сумнівним стосовно його легітимності. Встановлення фактів порушення прав людини належить до компетенції органів судової влади. Згідно з п. 2 ч.1 ст. 150 Конституції до юрисдикції Конституційного Суду України належить офіційне тлумачення Конституції і законів щодо визначення належного суду (підсудності справи) та його компетенції (меж судової юрисдикції). Стосовно забезпечення конституційних прав мешканців м. Мукачєвого, то до повноважень парламенту належить вирішення питання про права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод (п.1 ч.1 ст. 92 Конституції) і тому Президент міг через свого представника у Верховній Раді ініціювати розгляд цього питання на її пленарному засіданні.

Повноваження Президента України. Коло повноважень глави держави визначають конкретні сфери суспільного життя, на які на підставі конституційних положень Президент вправі впливати своїми правовими актами та управлінськими діями. Як правило, Президент реалізує повноваження шляхом видання правових актів – указів і розпоряджень. Однак він може реалізувати окремі повноваження за допомогою простих управлінських дій – представництво держави, ведення переговорів, прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав тощо.

На думку О. Фрицького, повноваження Президента можна класифікувати на установчі, номінаційні та процедурні⁵⁴. В. Погорілко виділив повноваження Президента щодо призначення референдумів, виборів парламенту, установчі повноваження, повноваження гаранта конституційного ладу⁵⁵. Француз Ж. – П. Жакке виділяє власні повноваження президента та повноваження, що потребують контрасигнації.

А. Арбітражні повноваження. Такі повноваження Президента України здійснюються шляхом забезпечення узгодженого функціонування

⁵³ Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 37.

⁵⁴ Фрицький О. Ф. Конституційне право України. – С. 364.

⁵⁵ Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – С. 488–491.

публічних властей, призначення виборів і референдумів та здійснення компенсуючих повноважень.

1) *Забезпечення збалансованого функціонування публічних властей.* У світовій практиці прийнято вважати, що арбітражні функції глави держави проявляються у випадку нездатності парламенту сформувати уряд або підтримати його політичний курс, якщо уряд питає у законодавчого органу вотуму довіри або пов'язує це з парламентською підтримкою окремих урядових законодавчих ініціатив. У такому разі глава держави приймає рішення про розпуск парламенту та призначає позачергові парламентські вибори.

Аналіз Конституції України в редакції Закону від 08.12.2004 р. свідчить, що, з одного боку, Основним Законом встановлюються широкі підстави для розпуску парламенту у випадку його нездатності сформувати уряд (ст. 90 Конституції), оскільки виключається можливість створення уряду меншості, функціонування якого, до речі, є звичайним явищем для країн Бенілюксу та Північної Європи. І це автоматично робить парламент України нестабільним і напевно з часом доведеться виправляти конституційну норму про парламентську більшість, як основу формування уряду. З іншого боку, уряд не є застрахований від мінливого політичного розкладу сил у парламенті, оскільки він позбавлений можливості ставити питання про довіру до себе і таким чином спонукати його до консолідації.

Першою спробою використання арбітражних прерогатив глави держави стало прийняття Указу № 264/2007, згідно з яким Президент України В. Ющенко прийняв рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради V скликання в зв'язку з порушенням парламентаріями порядку формування коаліції депутатських фракцій більшості. На думку Президента, таке порушення полягало в тому, що виникла ситуація загрози державному суверенітету, правам і свободам людини і громадянина, що також містило потенційну загрозу узурпації влади. Відповідно, як гарант верховенства Конституції України та зазначених фундаментальних принципів Президент вважав за необхідне прийняти рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

Однак реалізація Указу Президента № 264/2007, як вже зазначалось, зіткнулася із значними проблемами, що було пов'язано з вирішенням питання фінансування виборів, його організаційно-методичного забезпечення з боку ЦВК та вадами законодавчого регулювання позачергових парламентських виборів. При цьому навіть у самій статті 102 та пункті 1 статті 106 Конституції, які закріплюють арбітражні функції Президента, чітко не визначено засоби та ресурси, необхідні для

ефективного їх застосування. Тому справедливо пропонується юридично закріпити інструменти щодо реалізації таких владних прерогатив глави держави⁵⁶.

2) *Призначення виборів і референдумів.* Президент може призначити всеукраїнський референдум за народною ініціативою або всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Основного Закону у порядку ст. 156 Конституції. Використання главою держави інституту референдуму є двосічним мечем. Практика використання референдумів главами держав свідчить про їх використання як інструмента маніпулювання мінливою громадською думкою та для обходу законодавчих процедур.

У 2000 р. було проведено референдум за народною ініціативою, предметом якого було внесення змін до Конституції України. На референдум виносилися питання: 1) можливість розпуску Президентом парламенту, якщо Верховна Рада протягом місяця не може сформувати постійно діючу парламентську більшість або протягом трьох місяців не затвердила проект Державного бюджету; 2) необхідність обмеження депутатської недоторканості; 3) зменшення кількості депутатів у Верховній Раді до трьохсот; 4) необхідність запровадження двопалатного парламенту; 5) можливість розпуску парламенту, якщо за результатами всеукраїнського референдуму йому буде висловлено недовіру; 6) можливість прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі. Два останні питання були визнані Конституційним Судом⁵⁷ як такі, що не відповідають статтям 156 та 157 Конституції і були вилучені з бюлетеня. Посилаючись на те, що на всеукраїнському референдумі конституційний законопроект підтримало більше 80 % виборців, що взяли участь у голосуванні, Президент вніс його у Верховну Раду на затвердження. Верховна Рада попередньо не ухвалила його у порядку ст. 155 Конституції та не внесла на розгляд Конституційного Суду.

З положень Розділу XIII Конституції випливає, що суб'єктами внесення законопроектів про внесення змін до Конституції є лише Президент залежно від його предмета – не менш як 1/3 або 2/3 від конституційного складу Верховної Ради. Це було основною причиною, що спонукало Президента внести зазначений конституційний законопроект на розгляд парламенту. Однак Верховна Рада не підтримала цей законопроект і не схвалила його більшістю від свого конституційного складу. Це свідчить про те, що

⁵⁶ Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: Автореф. дис. к. ю. н. – Х., 1999. – С. 7.

⁵⁷ Рішення КСУ у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою № 3-рп/2000 від 27.03.2000 р // www.ccu.gov.ua

Президент Л. Кучма намагався безпосередньо апелювати до народу щодо внесення змін до Конституції. Однак при цьому не було забезпечено демократичного обговорення цього законопроекту, він не зіграв консолідуючу роль серед політичних сил суспільства. Не було залучено до підготовки законопроекту фахівців у галузі конституційного права; він скоріше готувався політичними силами, про що свідчить його окремі проблемні юридичні формулювання. Судячи з негативних результатів парламентського голосування з приводу цього конституційного законопроекту, парламент не визнав себе зв'язаним всеукраїнським референдумом. З цих причин Верховна Рада навіть попередньо не схвалила його.

Президент України також призначає позачергові вибори до Верховної Ради у 60-денний строк після дострокового припинення її повноважень і таким чином забезпечуючи континуїтет державності. Для цього Президент проводить консультації з Головою Верховної Ради, його заступниками та головами депутатських фракцій. Цей засіб спрямований на недопущення тривалої діяльності уряду без повноцінного функціонування парламенту.

3) *Компенсуючі повноваження.* З точки зору поділу влади та забезпечення державного суверенітету, арбітражні функції Президента України можна трактувати як компенсуючі. У випадку законодавчого упущення або відсутності регламентування праввідносин постановами уряду, можливе президентське втручання у формі видання указів із неврегульованих питань. Укази Президента у зазначених випадках можна обговорювати колегіально на засіданнях РНБО. Отже, існують перспективи щодо можливості введення у вітчизняну конституційну систему елементів доктрини „компенсації повноважень“⁵⁸, яка передбачає правотворче втручання через акти глави держави або шляхом ухвалення органом конституційної юстиції доповнюючих, конкретизуючих рішень, які б за своїм сенсом доповнювали зміст конституційних норм⁵⁹.

Б. Установчі повноваження. Президент України володіє дискреційними повноваженнями щодо формування органів влади та призначення посадових осіб. З цією метою глава держави проводить відповідні кон-

⁵⁸ Кляйн Ханс Х. Юрисдикція конституційного суду і структура конституції. *От правового государства к конституционному государству // Государство и право. — 1999. — № 8. — С. 111–112.*

⁵⁹ Ципеліус Р. *Юридична методологія. Переклад, адаптація, приклади з права України і список термінів — Романа Корнута. — К.: Реферат, 2004. — С. 20–28, 95–100, 116–124.*

сультації, щоб з'ясувати ділові та особисті якості претендентів на посаду. Такі консультації необхідні під час формування президентської частини уряду, оскільки необхідно забезпечувати склад кабінету, який був би здатен працювати злагоджено та приймати ефективні рішення.

Якщо йде мова про призначення посадових осіб, на яку необхідна згода Верховної Ради, тоді Президент проводить консультації з Головою Верховної Ради та представниками парламентських фракцій для узгодження своїх позицій.

У випадку формування уряду Президент проводить консультації з Прем'єр-міністром попереднього уряду, Головою Верховної Ради та представниками фракцій, які створили більшість у парламенті. Проведення консультацій Президентом з Прем'єр-міністром попереднього уряду необхідно для забезпечення правонаступності політичного курсу держави. Особливо це стосується забезпечення наступності зовнішньополітичного курсу, за ефективність якого всю повноту відповідальності несе саме Президент України.

Президент України є активним суб'єктом формування уряду. Президент вносить подання про призначення Верховною Радою Прем'єр-міністра за поданням коаліції фракцій, що складають парламентську більшість. Для цього Президент здійснює необхідні консультації із фракціями парламенту для забезпечення злагодженого функціонування майбутнього уряду. Не виключено, що за результатами парламентських виборів Президент може призначити довірену особу для ведення консультацій щодо формування складу майбутнього уряду з представників лояльних до нього фракцій, що складають більшість у Верховній Раді. Якщо у парламенті за результатами виборів склалася опозиційна до глави держави більшість, тоді ініціатива щодо формування уряду переходить до представників коаліції. При цьому роль Президента України полягає в узгодженні свого політичного курсу з урядовим для забезпечення наступності політичного курсу держави. При цьому Президент володіє важелями при формуванні уряду, оскільки у будь-якому випадку він володіє повноваженнями вносити подання щодо призначення Верховною Радою міністрів закордонних справ та оборони.

Право глави держави вносити кандидатури деяких міністрів може породжувати дисбаланс у діяльності виконавчої влади з огляду на статус Президента згідно зі ст. 102 Конституції України. Участь глави держави у призначенні окремих міністрів у випадку формування уряду опозиційними до нього політичними партіями створює загрозу ситуації правління „розколотого уряду“ і можливої нестабільності у його діяльності.

Президент України вносить у Верховну Раду подання на призначення ряду посадових осіб та бере участь у формуванні інших органів влади, а саме: Голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду державного майна, Служби безпеки, Національного банку, Генерального прокурора, половини складу Ради Національного банку, половини складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Більшість із призначених посадових осіб парламент звільняє з посади за поданням Президента. Також Президент призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил, інших військових формувань.

В. Зовнішньополітичні повноваження. Президент України володіє всією повнотою влади у сфері зовнішньої політики держави. Він є основним інститутом публічної влади, відповідальним за зовнішньополітичний курс. Зокрема Президент веде переговори та укладає міжнародні договори. Для забезпечення конституційності процедури укладення міжнародних договорів Президент звертається до Конституційного Суду за висновком про відповідність Конституції України міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість (ст. 151 Конституції).

У сфері зовнішньої політики Президент володіє першістю у виробленні адекватних заходів. Провідником у здійсненні зовнішньої політики Президента є Міністр закордонних справ. З питань зовнішньої політики Президент також може скликати засідання РНБО для гармонізації зусиль Президента та уряду у цьому напрямку. Такі інструменти є особливо важливими у період співіснування Президента та опозиційного йому Кабінету Міністрів.

Г. Повноваження Президента, пов'язані з Верховною Радою. Взаємодія Президента з парламентом забезпечується шляхом його участі у законодавчій роботі як суб'єкта законодавчої ініціативи, який має право наполювати на розглядові законопроектів як невідкладного, що зобов'язує парламент розглянути його (ч. 2 ст. 93 Конституції). Глава держави має право відкладального вето, яке долається не менш як 2/3 народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Підставою для накладання вето на прийняті закони не обов'язково повинна бути їх неконституційність; зрештою це питання остаточно вирішує Конституційний Суд України. Порівняльно-правовий аналіз показує, що використання права вето Президентами найчастіше здійснюється з політичних міркувань.

1) Президент звертається з щорічними та позачерговими посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Такі пос-

лання є інструментом забезпечення взаємодії у трикутнику „глава держави – парламент – уряд“. Президент таким чином може визначати загальні орієнтири стосовно першочергових завдань, які необхідно вирішувати органам державної влади і місцевого самоврядування. Позачергові послання є засобом для оперативного реагування Президента на обставини, які мають особливий, екстраординарний характер і щодо них необхідно вживати невідкладних й адекватних заходів. У випадку співіснування Президента та опозиційного йому Кабінету Міністрів позачергові послання можуть визначати певні орієнтири для парламентської опозиції.

2) *Розпуск Верховної Ради* є дискреційним повноваженням, яке використовується Президентом на випадок парламентської (політичної) кризи, внаслідок якої неможливо сформувати уряд за результатами парламентських виборів або парламент вдався до дій, які містять ознаки порушення Конституції України, зокрема її положень про конституційний лад, права і свободи людини і громадянина тощо. Взагалі, це його повноваження спрямовано на забезпечення стабільності уряду, тобто уникнення випадків частих відставок уряду та дестабілізації виконавчої влади, встановлення нових відносин між народом і парламентом тощо. Право розпуску парламенту мобілізує депутатські фракції працювати ефективно та узгоджувати свої політичні цілі для досягнення загального блага. Для того щоб розпустити парламент та провести позачергові парламентські вибори, Президентові необхідно вжити всіх адекватних заходів щодо врегулювання парламентської чи політичної кризи в країні.

3) *Законодавча ініціатива*. Здійснення права законодавчої ініціативи є серйозним важелем впливу Президента України на законотворчу роботу парламенту. Під час внесення законопроекту на розгляд парламенту Президент має право наполягати на його розгляді як невідкладному. Парламент не є зв'язаний думкою Президента і може не схвалити такого законопроекту.

4) *Право вето Президента*. З певних міркувань Президент може заперечити проти закону, прийнятого Верховною Радою. Президент володіє правом відкладального вето і його вето долається не менш як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради. Президент зобов'язаний протягом 15 днів прийняти рішення про оприлюднення закону. При цьому глава держави приймає рішення щодо належності ухваленого закону, його відповідності Конституції, раніше ухваленим законам, а також – державним інтересам. На цій основі Президент може повернути прийнятий Верховною Радою закон зі своїми зауваженнями і пропозиціями.

Глава держави використовує право вето також як політичний інструмент тиску на парламент.

Зарубіжна практика свідчить, що глави держав з парламентською формою правління порівняно рідко використовують право вето. Оскільки вето є серйозним засобом тиску на парламент, часте його використання свідчить про наявність елементів політичної кризи у відносинах між главою держави і парламентом. У принципі акт, прийнятий законодавчим органом, не потребує якогось додаткового схвалення і повинен стати законом. Загальноприйнятою практикою у парламентських країнах є подолання президентського вето глави держави абсолютною, а не кваліфікованою більшістю парламенту. У країнах з президентською і змішаною формою правління глава держави використовує право вето значно частіше, ніж у парламентських країнах.

Президент може і не використовувати вето, а підписавши закон, одночасно звернутися у Конституційний Суд щодо його конституційності. Для недопущення прийняття парламентом неприйнятних законів Президент може більш тісно взаємодіяти з лояльними до його політичного курсу фракціями парламенту шляхом політичних консультацій.

Д. Повноваження Президента, пов'язані з державним управлінням. З контексту Основного Закону України випливає, що Президент володіє широкою самостійністю у сфері виконавчої влади, залишаючи за собою функції контролю за ефективністю урядових рішень. З іншого боку глава держави володіє правом врегульовувати діяльність органів виконавчої влади. В іноземній доктрині з цього приводу говориться, що глава держави у напівпрезидентській республіці володіє регламентарною владою⁶⁰, оскільки це впливає з принципу поділу влади та конституційного визначення його статусу.

В Україні спостерігається дуалізм виконавчої влади, що проявляється у загальній відповідальності уряду перед главою держави (ч. 2 ст. 113 Конституції) та його підзвітності і підконтрольності перед парламентом. Таким чином, Основний Закон залишає за Президентом прерогативу владного втручання у діяльність виконавчої влади, що за своєю природою є дискреційним повноваженням.

1) Контроль за діяльністю уряду. Окрім того, що Президент України бере участь у формуванні уряду, він забезпечує його ефективну діяльність шляхом контролю за актами Кабінету Міністрів. Президент має право зупинити дію актів Кабінету Міністрів з мотивів неконституційності й од-

⁶⁰ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Пер. с фр. — М., 2002. — С. 208; Ардан Ф. Франция. Государственная система. — М., 1988.

ночасно звернутися до Конституційного Суду щодо їх конституційності⁶¹. Таке повноваження може коригувати політичний курс уряду і важливим видається налагодження каналів зворотних зв'язків між Кабінетом Міністрів та Секретаріатом Президента з метою забезпечення узгодженого політичного курсу. Однак зворотні зв'язки можуть бути суттєво згорнуті у період співіснування між Президентом і опозиційним до нього урядом.

Також Президент може скасовувати акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, але при цьому він повинен звернутися в адміністративний суд, оскільки такі його дії можуть бути оскаржені у судовому порядку.

2) *Нормотворчі повноваження Президента*. Із конституційного переліку повноважень Президента України (ст. 106 Конституції) не випливає, що він володіє певними правотворчими повноваженнями. З іншого боку, Президент забезпечує державний суверенітет, територіальну цілісність України, дотримання основних прав і свобод людини і громадянина. З цією метою Президент забезпечує державну незалежність і правонаступництво держави. Такі формулювання містять приховані елементи можливого нормотворення у практиці діяльності Президента України.

На думку професора В. Погорілка, Президент України володіє широким колом нормотворчих повноважень, оскільки він є гарантом конституційного ладу. Професор вважає, що це надмірно розширює предмет відання Президента на протипагу законодавчим повноваженням Верховної Ради⁶². Згідно з правовою позицією Конституційного Суду Російської Федерації не виключається можливість прийняття правових актів Президентом, якщо такі укази не суперечать конституції і федеральним законам, а їх чинність у часі обмежується періодом до прийняття наступних законодавчих актів⁶³. На протипагу цьому твердженню в російській науці говорять, що президент може здійснювати лише ті повноваження, які прямо передбачені у конституції⁶⁴.

⁶¹ Наприклад, див.: Указ Президента України № 898/2007 „Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України“ від 5 вересня 2007 року № 1104.

⁶² Проблеми реалізації Конституції України: Теорія і практика. — С. 342–344.

⁶³ Постанова Конституційного Суду Російської Федерації від 30 квітня 1996 р. № 11–п // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1996. — № 3.

⁶⁴ Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. — М., 2000. — С. 49–50; Российское законодательство: проблемы и перспективы. — М., 1995. — С. 139.

Разом з тим нормотворчі повноваження Президента необхідно тлумачити у контексті конституційних принципів поділу влади та законності управління (ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України). Президент у своїй нормотворчій діяльності зв'язаний Конституцією та законами, що їй відповідають. Тобто при визначенні сфери нормотворчих повноважень Президента насамперед необхідно враховувати всі його прерогативи, повноваження, передбачені Конституцією України. Одночасно повноваження Президента повинні також здійснюватися відповідно до законів України, якщо ті відповідають Конституції. Якщо між законом та Конституцією України є розходження, то, очевидно, що діють норми Конституції (ст. 8).

Нормотворчі повноваження Президента також переплітаються з регламентарними повноваженнями уряду. Згідно з принципом поділу влади регулювати правовідносини на основі закону має право Кабінет Міністрів, оскільки він відповідно до Конституції України (ст. 116) здійснює зовнішню і внутрішню політику держави, а тому може встановлювати правила поведінки шляхом видання відповідних правових актів. Однак Президент України у свою чергу здійснює зовнішню політику і забезпечує керування у сфері національної безпеки та оборони, а тому свої нормотворчі повноваження також здійснює у трьох сферах: зовнішній політиці, національній безпеки й оборони.

3) *Питання громадянства і притулку.* Із державним управлінням пов'язані повноваження Президента про прийняття до громадянства України та його припинення, а також надання притулку в Україні. Основну частину процедур з цих питань виконують органи виконавчої влади, які здійснюють реєстрацію фізичних осіб та повноваження з питань міграції.

Е. Квazісудові повноваження Президента. Президент України володіє повноваженнями, пов'язаними зі сферою судової влади. Президент насамперед бере участь у формуванні суддівського корпусу: він призначає на посади та звільняє з посад третину Конституційного Суду, а також призначає вперше на посаду суддів судів загальної юрисдикції. Це дає змогу Президентові впливати на формування кадрового складу судової влади.

Президент має право звертатися до Конституційного Суду з приводу конституційності проекту закону про внесення змін до Конституції, а також – конституційності правових актів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Також Президент може оскаржити в адміністративному суді акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим.

Право Президента утворювати суди (п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції) дещо виходить за межі принципу поділу влади, оскільки таке право скоріше характерне для парламенту, а не для глави держави.

За часів авторитарного режиму (1994–2004 рр.) були випадки прийняття неадекватних рішень з боку Президента щодо утворення судів. Більшість фахівців-юристів пов'язують утворення міськрайонних судів замість районних і міських судів у містах з обласним підпорядкуванням із спробами маніпулювання суддівським корпусом. Таке рішення, наприклад, було ухвалено Президентом Л. Кучмою щодо Мукачівського міськрайсуду, як реакція на суддівські рішення у виборчих спорах щодо результатів виборів міського голови м. Мукачевого у 2002 році.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України № 1-р/2007 від 16.05.2007 р. у справі про звільнення суддів з адміністративних посад, яке названо владою неправочинним через неповноважний склад Суду⁶⁵, формально визнано неконституційним положення статті 20 Закону про судострій, яка передбачала можливість Президента України призначати та звільняти з посади голів судів та заступників голів судів. На думку Суду, такий порядок порушує конституційний принцип поділу влади та втручається у сферу суддівського самоврядування. В окремій думці до цього рішення суддя Конституційного Суду В. Бринцев справедливо зазначає, що існують різні моделі призначення суддів на адміністративні посади – главою держави або органами суддівського самоврядування, тобто це питання політичної доцільності, а тому Конституція України безпосередньо не регулює цього питання.

Президент України також здійснює повноваження, пов'язані із функцією правосуддя. Здійснення помилування деякою мірою переплітається з вирішенням судами кримінальних справ шляхом постановлення обвинувального вироку. Акт помилування Президента є винятковим правовим засобом, до якого звертається засуджена особа для пом'якшення їй кримінального покарання, визначеного згідно з обвинувальним вироком суду.

Є. Повноваження Президента у сфері національної безпеки й оборони. Відповідно до Конституції Президент України здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки й оборони України; вносить до Верховної Ради подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання

⁶⁵ Див.: Звернення Президента України до КСУ, www.president.gov.ua

Збройних Сил у разі збройної агресії проти України; відповідно до закону приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання.

Конституційний механізм управління сферами національної безпеки й оборони передбачає домінування Президента України, тобто глава держави посідає найважливіше місце у механізмі забезпечення національної безпеки України. Президент є Головнокомандувачем Збройних Сил та Головою Ради національної безпеки й оборони. Здійснюючи загальне керівництво у сферах національної безпеки й оборони, Президент зобов'язаний узгоджувати з парламентом свої рішення про оголошення стану війни і використання Збройних Сил у випадку агресії проти України, про оголошення мобілізації та воєнного стану в Україні чи її окремих місцевостях, а також – надзвичайного стану (пункти 19–20 статті 106 Конституції).

Ж. Екстраординарні повноваження Президента. На випадок, коли вичерпані інші можливості гарантування дотримання Конституції, Президент може звернутися з посланням до народу України. Президент у разі потреби приймає рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі потреби окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою.

1) *Інститут воєнного стану*⁶⁶ спрямований на створення системи адекватних оборонних заходів держави із запровадженням на її території спеціального режиму діяльності органів публічної влади, фізичних і юридичних осіб, що тягне за собою обмеження деяких основних прав і свобод.

Воєнний стан оголошується у разі воєнного нападу (агресії) на Україну та необхідності виконання міжнародних договорів про спільну оборону від агресії і скасовується після укладення мирної угоди з протилежною воюючою стороною. Такий стан може бути введений в окремих місцевостях або на всій території України. Воєнний стан вводиться Указом Президента протягом двох діб після його звернення до народу України з приводу факту зовнішньої агресії або агресії стосовно іноземних країн, стосовно яких Україна згідно з міжнародними договорами несе зобов'язання щодо участі у колективних механізмах безпеки.

⁶⁶ Див.: Закон України „Про воєнний стан“ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

2) *Інститут надзвичайного стану*. Введення надзвичайного стану є крайнім, вимушеним заходом обмеження основних прав і свобод, який за своїм змістом є засобом усунення реальної та дійсної загрози безпеці населення, його благополуччю⁶⁷. Надзвичайний стан виступає особливим правовим режимом діяльності органів публічної влади, фізичних та юридичних осіб, який передбачає на основі Конституції України обмеження деяких основних прав і свобод та покладає на них додаткові обов'язки, пов'язані із забезпечення безпечного життя населення, його благополуччя.

Підставою для введення режиму надзвичайного стану є стихійні лиха, аварії і катастрофи, епідемії та епізоотії, необхідність захисту основних прав і свобод, конституційного ладу при масових порушеннях правопорядку, що створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насилля за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами неможливе. Метою введення надзвичайного стану є якнайшвидша нормалізація обстановки, забезпечення основних прав і свобод, нормального функціонування конституційних органів влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Згідно з ч. 3 ст. 83 та п. 21 ст. 106 Конституції України, ст. 9 Закону „Про надзвичайний стан“ цей правовий режим на території України вводиться шляхом оголошення Указу Президента, який підлягає негайному схваленню Верховною Радою не пізніше ніж у дводобовий строк. Надзвичайний стан на всій території України може бути введено на строк не більше 30 діб і не більше 60 діб в окремих місцевостях. Парламент може пролонгувати дію режиму надзвичайного стану не більш як на 30 діб.

Таким чином, в Україні за чинною Конституцією склалася **напівпрезидентська форма правління**. Республіканський принцип передбачає певні засади формування конституційних органів влади, розподілу їх повноважень та механізму взаємодії між ними. Характеризуючи форму правління, визначають роль політичних партій у процедурі формування уряду та правового оформлення відповідального органу. Якщо уряд формує та очолює президент, то ми маємо справу із президентською республікою; парламент не має до цього процесу прямого відношення; якщо уряд формується парламентською більшістю, сформованою у ре-

⁶⁷ Кравець Є. *Національна безпека України: права людини в умовах надзвичайного стану* // *Правова держава: щорічн. наук. праць*. – 1998. – С. 38.

зультаті перемоги партії (коаліції партій) за результатами виборів, – парламентська республіка. Однак тут існує небезпека: при неструктурованій політичній системі та слабких політичних партіях реальні владні процеси контролює олігархія або бюрократична еліта, що призводить до корупції.

В умовах напівпрезидентської системи конститууються два органи влади з однаковим ступенем легітимності – президент і парламент, які формуються прямими виборами. У випадку, коли за результатами виборів парламентську більшість складають пропрезидентські сили, президент володіє істотним, навіть, вирішальним, впливом на формування та здійснення політики уряду. Якщо за результатами виборів парламентську більшість складають опозиційні до президента партії, тоді виникає період співіснування. Президент не може проігнорувати співвідношення політичних сил у парламенті. Якщо він проігнорує волю парламентської більшості і за допомогою складного пасьянсу, різного роду політичних комбінацій сформує пропрезидентський уряд, то цей уряд очікуватиме незавидна доля – парламент скоріш за все не схвалить програми його діяльності та з будь-якого приводу оголосить йому резолюцію недовіри. Тому президент змушений з метою забезпечення суспільного миру та демократичних засад прийняти рішення – визнати право опонентів сформувати уряд. Відповідно виникає стан конкуренції у здійсненні виконавчої влади, оскільки за президентом залишаються важелі впливу на діяльність уряду.

Останні зміни до Конституції України визначили низку тенденцій: посилення ролі фракцій парламенту у формуванні уряду; частково вирішується проблема посилення ефективності парламентського контролю; зроблено черговий крок до збалансованості повноважень конституційних органів держави. Однак запропонованих заходів недостатньо. Формування уряду парламентськими фракціями та Президентом в умовах співіснування (коли парламентська коаліція є опозиційною до Президента) містить потенційні конфліктні ситуації з непередбачуваними наслідками. Логічно напрашується висновок, що в таких умовах зростатиме роль конституційних звичаїв, прообразом яких є може стати практика політичних домовленостей та укладення Універсалу національної єдності 3 серпня 2006 р. Якщо політичний процес не буде у подібних ситуаціях у майбутньому розвиватися у відповідності до верховенства права, не виключена необхідність внесення відповідних змін до Конституції України.

3.2. Практикум

№ 1. У світі існують різні моделі інституту президента. На основі цього формується різна практика діяльності глав держав.

1. Який існує взаємозв'язок між правовим статусом президента та формою правління в країні?
2. Виділіть основні типи президентури та коротко охарактеризуйте їхні основні ознаки.
3. Які спільні та відмінні риси між інститутами президентури в Україні та Франції.
4. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично та юридично.

№ 2. Згідно з частиною першою статті 102 Президент України є главою держави та виступає від її імені.

1. Які статті Конституції України конкретизують частину першу статті 102 і чому?
2. Які функції глави держави покладені Конституцією України на Президента України і яка існує практика щодо їх реалізації?
3. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично та практично.

№ 3. Відповідно до Конституції України та Закону України „Про вибори Президента України“ 2004 р. існують юридичні вимоги до кандидатури на пост Президента України. Але на практиці вагома роль також належить фактичним вимогам до цієї кандидатури.

Наприклад, у США певний час спрацьовували стереотипи, згідно з якими жінка, атеїст, афроамериканець, індіанець фактично не могли бути реальними кандидатами на посаду Президента США. Тепер ця ситуація змінюється.

1. Які фактичні вимоги ставлять українські виборці до кандидатури Президента України і чому?
2. Чим відрізняються фактичні вимоги українців та американців до кандидатів на пост президента і чому?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично і практично.

№ 4. У зв'язку з наростанням політичної кризи та обговоренням можливого сценарію дострокового припинення повноважень Верховної Ради України одна з провідних парламентських партій у березні 2007 р. виступила з пропозицією про одночасне проведення позачергових президентських і парламентських виборів, як це було в 1994 р.

-
1. Наскільки правомірною з юридичної точки зору була пропозиція партії? Якщо так (ні), то чому?
 2. Що спільного та відмінного між політичними кризами 1994 р. і 2007 р. і чому?
 3. Письмові відповіді обґрунтувати юридично і фактично.

№ 5. Конституційно-правовий статус Президента України та його правові межі визначають:

- Конституція України;
- закони України;
- демократичні конституційні звичаї;
- рішення Конституційного Суду України;
- рішення судів загальної юрисдикції;
- акти виконавчої влади;
- акти прокурорського нагляду;
- Конституція Автономної Республіки Крим;
- міжнародні договори;
- рішення Європейського суду з прав людини;
- рішення органів місцевого самоврядування;
- політичні угоди (конституційні конвенційні норми);
- рішення політичних партій і громадських організацій.

Письмову відповідь обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 6. Дотримання Конституції України – це:

- а) прокурорський нагляд за дотриманням вимог Конституції і законів органами публічної влади, фізичними та юридичними особами;
- б) сукупність юридичних засобів і способів забезпечення верховенства конституції як основного закону у діяльності суб'єктів конституційних правовідносин;
- в) функції арбітражу Президента України для забезпечення взаємоузгодженого функціонування органів держави і місцевого самоврядування;
- г) право народу України на громадянський спротив владі;
- д) інше (дописати).

Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і фактично.

№ 7. Арбітражні функції Президента України полягають у забезпеченні:

-
- а) належного функціонування публічної влади, правонаступності її інститутів, державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання основних прав і свобод, верховенства Конституції України як основного закону;
 - б) вирішення спорів між органами держави та місцевого самоврядування;
 - в) національної безпеки та життєдіяльності інститутів громадянського суспільства;
 - г) екологічної безпеки громадян;
 - д) інше – дописати.
- Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і фактично.

№ 8. Нормативною основою застосування права вето Президентом України може бути:

- а) невідповідність закону Конституції України;
 - б) порушення конституційної процедури прийняття закону;
 - в) лобіювання політичними силами прийняття закону;
 - г) протистояння Президента з парламентською більшістю, яка не підтримує політичний курс глави держави;
 - д) інше – дописати.
- Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і фактично.

№ 9. Президент України наклав вето на закон, прийнятий абсолютною більшістю від конституційного складу парламенту. Парламент може:

- а) затвердити повторно закон двома третинами від конституційного складу;
 - б) звернутися до Конституційного Суду України для тлумачення конституційних норм про право вето Президента України;
 - в) врахувати пропозиції Президента і затвердити закон повторно парламентською більшістю;
 - г) не врахувати пропозиції Президента і затвердити закон депутатською більшістю;
 - д) інше (дописати).
- Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і фактично.

№ 10. Фактичний статус Президента України в демократичній системі влади залежить від таких факторів:

- домінуючий тип правової і політичної культури громадян;
- партійно-політична система в суспільстві;
- масовий характер громадських організацій;

-
- роль Президента України;
 - матеріальне становище переважної більшості громадян;
 - ставлення громадян до приватної власності;
 - парламентсько-урядова коаліція;
 - рівень корупції в державі;
 - стан розвитку патріотичних еліт;
 - деполітизація правоохоронних органів;
 - морально-духовний стан суспільства;
 - демократизація судової влади;
 - інше (дописати).

1. Виділити 3–4 фактори, що визначають фактичний статус Президента України в конституційній системі влади.
2. Письмову відповідь обґрунтувати теоретично, юридично і фактично.

№ 11. Проаналізувати вітчизняний та зарубіжний досвід юридичного та фактичного закріплення статусу глави держави і внести 1–2 письмові пропозиції (з відповідним обґрунтуванням) щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання в Україні даного інституту.

№ 12. Знайти в друкованих засобах масової інформації („День“, „Дзеркало тижня“, „Юргазета“, „Правовий тиждень“ тощо) та проаналізувати 2–3 приклади інформацій про Президента України.

1. Про які елементи правового статусу глави держави в них йде мова і чому?
2. Як співвідноситься юридичний і фактичний статус Президента України в цих матеріалах?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично та юридично.

3.4. Рекомендована література

1. Барабаш О. Л. Основні напрями вдосконалення і розвитку законодавства про вибори Президента України / О. Л. Барабаш // Право вибору. – 2005. – № 1. – С. 84–88.
2. Берназюк А. О. Проблеми становлення та розвитку інституту президентства в Україні та зарубіжних країнах / А. О. Берназюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 6. – С. 13–20.
3. Зелінська М. Трансформація інституту президентства: ретроспектива / М. Зелінська // Віче. – 2006. – № 11–12. – С. 44–45.
4. Бисага Ю. Інститут глави держави в механізмі стримувань і противаг: порівняльно-правовий аналіз / Ю. Бисага, Д. Белов // Порівняльно-правові дослідження. – 2006. – № 1. – С. 68–72.
5. Гнилорыбов В. В. Оптимальная избирательная система как эффективный механизм реализации прав и свобод граждан Украины / В. В. Гнилорыбов // Выборы Президента Украины – 2004: проблемы теории та практики: 36. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 червня 2005 року). – К., 2005. – С. 279–280.
6. Данилів В. Право вето: історія, міжнародний досвід та „українська специфіка“ / В. Данилів // Парламент. – 2005. – № 6. – С. 34–45.
8. Жебель В. О. Порівняльно-правовий аналіз статусу глави держави у ФРН та Україні / В. О. Жебель // Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності: Матеріали 14-ої наук.-практ. конф. (Харків, 19 травня 2007 р.). – Х., 2007. – Вип. 14. – С. 10–11.
8. Зелінська М. Інститут президентства в Україні в контексті конституційної реформи / М. Зелінська // Політичний менеджмент. – 2006. – № 3. – С. 114–123.
9. Стасюк Ю. Інститут президентства. Конструктиви і деструктиви // Віче. – 2002. – № 5. – С. 27–31.
10. Інститут президентства в Україні: історія розвитку, стан та перспективи удосконалення // Орієнтири виборця. – К., 2004. – С. 6–14.
11. Кампо В. Конституційна реформа і президентські вибори в Україні у контексті теорії та практики класичного конституціоналізму / В. Кампо // Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie. – Przemysl, 2004. – № 14. – С. 36–45.
12. Кампо В. Куди еволюціонує інститут президентства? / В. Кампо // Український юрист. – 2005. – № 5. – С. 88.
13. Кампо В. М. Партійна система як гарант виборчих прав громадян в Україні / В. М. Кампо // Выборы Президента Украины – 2004:

проблеми забезпечення та захисту виборчих прав громадян України: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. – К., 2005. – С. 168–172.

14. Кампо В. Президентські вибори – 2004: народний суверенітет у дії / В. Кампо // Юридичний вісник України. – 2004. – № 43(487). – 23–29 жовтня. – С. 8–9.

15. Ковтунець В. В. Питання територіальної організації та адміністрування виборів Президента України / В. В. Ковтунець // Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення (за матеріалами науково-практичних конференцій та круглих столів). – К., 2005. – С. 19–26.

16. Ковтунець В. В. Фундаментальні принципи виборчого права: законодавче розкриття їх змісту та практика застосування / В. В. Ковтунець // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 червня 2005 року). – К., 2005. – С. 86–89.

17. Лемак В. Президент і Уряд у нетиповій моделі змішаної республіки в Україні: теоретичні і порівняльно-правові аспекти: [Новий конституційний статус Президента; новий конституційний статус Уряду України] / В. Лемак // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 2. – С. 33–39.

18. Міжнародний досвід застосування права вето // Юридичний вісник України. – 2005. – № 47(543). – 26 листопада – 2 грудня. – С. 11.

19. Мілова М. І. Інститут президентства як нове явище у політичній трансформації посткомуністичних країн: на прикладі Болгарії та України / М. І. Мілова // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. – Одеса, 2005. – Вип. 25. – С. 153–160.

20. Оніщук М. В. Інституційні засади вдосконалення виборчого законодавства України / М. В. Оніщук // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 червня 2005 року). – К., 2005. – С. 80–81.

21. Савчин М. Президент України у конституційній системі: забезпечення континуїтету та належного функціонування публічної влади главою держави / М. Савчин // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – №3(42). – С. 65–75.

22. Ставнійчук М. І. Виборче законодавство України: етапи становлення, уроки та перспективи розвитку / М. І. Ставнійчук // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 червня 2005 року). – К., 2005. – С. 57–64.

23. Писаренко А. А. Вдосконалення Закону України „Про вибори Президента України“ з питань забезпечення реалізації та захисту кон-

ституційних виборчих прав громадян України / А. А. Писаренко // *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 червня 2005 року)*. – К., 2005. – С. 354–357.

24. Попов Ю. Рішення Верховного Суду України про вибори Президента України та принципи законності і верховенства права / Ю. Попов // *Адвокат (К.)*. – 2005. – № 12. – С. 38–40.

25. Співак В. І. Суб'єкти виборчого процесу та проблеми поновлення порушених виборчих прав громадян у виборчому процесі у судовому порядку / В. І. Співак // *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 червня 2005 року)*. – К., 2005. – С. 331–335.

26. Федоренко В. Л. Інститут правового захисту Конституції України в системі національного конституційного права / В. Л. Федоренко // *Держава та регіони: Серія „Право“*. – 2005. – № 2. – С. 124–129.

27. Шапіро С. Г. Виборчий процес як реалізація гарантованих Конституцією України прав громадянина / С. Г. Шапіро // *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 червня 2005 року)*. – К., 2005. – С. 388–390.

26. Ющик О. Чинність закону поза законом: [Застосування вето до конституційних законів; „Оприлюднення“ та „опублікування“ законів; Час набрання чинності законом; Обов'язковість виконання закону] // *Юридичний вісник України*. – 2007. – № 8(608). – 24 лютого–2 березня. – С. 8–9.

Тема 4. Механізм здійснення повноважень Президента України в умовах політичної кризи

4.1. Президент України та подолання політичної кризи 2007 року

У ніч перед Святою Трійцею три українські лідери – Президент України В. Ющенко, Голова Верховної Ради України О. Мороз та Прем'єр-міністр України В. Янукович досягли домовленостей, які започаткували подолання кризи 2007 р., розставивши на шахівниці українського політикуму фігури менш значних гравців таким чином, щоб вони зіграли за правилами, означеними у спільній заяві Президента, спікера та прем'єра⁶⁸.

Після закінчення перемовин, під ранок 27 травня, Президент, прем'єр та спікер вийшли до журналістів і повідомили про досягнення домовленостей у подоланні політичної кризи квітня – червня 2007 року. У результаті в українського суспільства з'явилась гарантія, що позачергові парламентські вибори відбудуться у встановлену за цими домовленостями датою – 30 вересня 2007 р. І що політичні сили, зважаючи на такі гарантії, зроблять усе можливе, аби політична криза таки була здолана, аби гілки влади працювали спільно на розбудову України, а не розпинали країну на чергові протистояння.

Потрібно віддати належне нашим політикам, вони таки змусили себе ступити крок назустріч один одному. Як і передбачалося, Президент призупинив на 29 і 30 травня дію статті 2 свого Указу від 26 квітня 2007 р. про дострокове припинення повноважень Верховної Ради та призначення позачергових виборів, щоб парламент міг проголосувати необхідні для забезпечення виборчої кампанії документи. Парламентарії також відкликали свої постанови, в яких вдавалися до звинувачень Президента у загостренні політичної ситуації, схвалили проект постанови про підтвердження результатів голосування щодо законів України, прийнятих Верховною Радою в період з 3 квітня по 29 травня і окремим голосуванням за кожним законом підтвердили чинність усіх 53 законопроектів. Президент України невідкладно підписав три закони, які були підтверд-

⁶⁸ Див.: Макаренко Г. Синусоїдний ритм кризи // *Юридичний Вісник України*, № 22, 2–8 червня, стор. 1–2.

жені голосуванням у Верховній Раді, – щодо змін до Закону „Про Державний бюджет України на 2007 рік“. На фоні цього вже не так складно було досягти домовленостей і щодо фінансування виборів – Кабінет Міністрів схвалив проект закону про внесення змін до Державного бюджету 2007 року про виділення коштів на фінансування позачергових парламентських виборів. Як повідомляв міністр економіки А. Кінах, проект було передано до Верховної Ради у встановленому порядку, а саме фінансування виборів мало здійснюватись за рахунок вільних залишків на казначейському рахунку держбюджету, сума обраховуватиметься з погляду технології виборчої кампанії.

Президент України В. Ющенко погодився і на оновлення складу Центральної виборчої комісії, підписавши закон про внесення змін до Закону про ЦВК, згідно з яким повноваження всього складу комісії були достроково припинені Верховною Радою за вмотивованим поданням Президента. Наступного дня після дострокового припинення повноважень всього складу комісії депутатські фракції парламенту подали Президенту пропозиції щодо персонального складу комісії, на підставі яких Президент протягом трьох днів вніс до ВР відповідне подання.

Коаліція, як відомо, пропонувала взагалі створити новий орган – Національну виборчу комісію, що вимагало змін до Конституції та затягувало час. Згідно з „нічними“ домовленостями лідерів країни, залишилось ЦВК, куди по сім кандидатур внесуть опозиція і коаліція, а п'ятнадцятим її членом стала особа, кандидатура якої була узгоджена Президентом і Прем'єром. Фактично це був претендент на голову Центровиборчкому: ним став відомий вчений-конституціоналіст В. Шаповал.

Прийняття змін до виборчого законодавства, формування складу ЦВК, внесення змін до бюджету в частині фінансування дострокових виборів у парламенті супроводжувалось гострою політичною боротьбою. Так, коаліція заявила, що буде розглядати зазначені питання лише після того, як парламентська опозиція напише заяви про складання повноважень. Заяви були написані, а Президент вкотре зустрівся з Прем'єром, і тільки після цього Верховна Рада завершила підготовку та ухвалення необхідних для виборів документів.

Що потрібно, щоб політичні сили дотримались домовленостей і їх виконували? Суспільно-політична ситуація, яка загрожує громадському спокою, чи добросовісне виконання взятих на себе політичних, а фактично конституційних зобов'язань? Стабільність після подолання апогею політичної кризи наприкінці травня 2007 року була досить крихкою і зруйнувати досягнутий компроміс могло будь-яке напруження всередині владного трикутника Президент – Прем'єр – Голова парламенту.

Емоційно коаліція сприймалась громадською думкою як сторона, що програла. Тому вона шукала найменшого приводу, аби вийти з домовленостей. Навіть нескладно було уявити, де таке вогнище могло спалахнути: навколо питання, хто був чинним Генпрокурором. Згодом сторони все ж прийшли до згоди і в цьому питанні.

Лідер БЮТ Юлія Тимошенко заявляла, що коаліція виділила мільйони доларів на підкуп депутатів від опозиції: Сьогодні з їхнього бюджету виділено 120 мільйонів доларів, які пропонуються тим депутатам, хто написав заяви про складення повноважень, щоб вони їх забрали назад. Партія регіонів, у свою чергу, заявляла, що може відкликати підпис під Спільною заявою Президента, Прем'єра і спікера – у разі подальшої ревізії положень цієї заяви. Бо президентська сторона, на думку Партії регіонів, фактично не виконує зобов'язання, що сторони не допускати-муть поза своєю компетенцією втручатися в діяльність органів судової влади і правоохоронних органів. Спробу ревізії положень Спільної заяви Партія регіонів убачала і в намаганнях представників Секретаріату Президента в судах загальної юрисдикції проштовхнути рішення щодо легітимізації актів Президента України про звільнення Генерального прокурора України Святослава Піскуна, відставку ряду суддів КСУ, перепідпорядкування внутрішніх військ. Експерти вказували на те, що підставою для деякого ускладнення ситуації в державі було й те, що Президент тільки зупинив дію свого попереднього Указу від 26 квітня на два дні – 29 та 30 травня (а потім ще на день). То від якого дня рахувати 60 днів після припинення повноважень Верховної Ради, аби позачергові парламентські вибори відбулись відповідно до Конституції? Очевидно, що для уточнення цього питання потрібен був новий президентський указ.

До речі, комісар Євросоюзу з питань зовнішніх відносин Беніта Ферреро-Вальднер, вітаючи досягнення згоди між українськими політиками під час подолання політичної кризи 2007 року, висловила сподівання, що ця угода сприятиме проведенню демократичних виборів, подальшій консолідації демократії та верховенства права в Україні, а також наголосила, що політична стабільність в Україні має стати наріжним каменем для продовження політичних та економічних реформ, поглиблення співробітництва України з ЄС.

Українські політики винесли з політичної кризи чимало корисних висновків, які слугуватимуть їм в подальшій діяльності. Але головне, що Президент України в цих непростих умовах продемонстрував здатність до консолідації суспільства на засадах демократії та конституціоналізму.

4.2. Дискреційні повноваження Президента України

Особливості конституційного статусу глав держав визначають характер і обсяг їх повноважень. У президентських республіках та деяких республіках із змішаною формою правління глава держави отримує свій мандат від виборчого корпусу і завжди наділений широким колом реальних повноважень. У парламентських республіках президент отримує мандат від парламенту, а тому він, як правило, не має широкого кола владних повноважень і реалізує свою компетенцію здебільшого у взаємодії з урядом.

Згідно з Конституцією України встановлено напівпрезидентську (змішану) форму правління з ознаками як парламентської, так і президентської форм правління. Як уже зазначалось, статті 102, 106 Конституції України визначають статус Президента України як глави держави та його компетенцію.

А тому компетенцію Президента України можна визначити як сукупність закріплених Конституцією та законами України підвідомчості та повноважень глави Української держави, шляхом встановлення якої фіксується обсяг і зміст його діяльності та визначається місце Президента в системі вищих органів державної влади⁶⁹.

Повноваження Президента України, здійснені ним на власний розсуд у межах Основного Закону, можна вважати дискреційними.

Дискреція – вирішення посадовою особою чи державним органом певного питання на власний розсуд⁷⁰.

На думку Авер'янова В. Б., дискреційна влада (від франц. *discretionnaire* – залежний від власного розсуду) – спосіб реалізації публічної (тобто з боку держави і місцевого самоврядування) влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами. Ці повноваження називаються дискреційними. Наприклад, згідно з Конституцією України глава держави має право призначити окремих посадових осіб лише за згодою Верховної Ради України, а інших – без такої згоди, тобто дискреційно. Акти, що їх видає Президент України в межах певного кола, визначених частиною четвертою, статті 106 Конституції України повно-

⁶⁹ Серьогіна С. Г. *Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні*. – Х.: 2001. – С. 44

⁷⁰ Бирик С. П., Сютя Г. М. *Словник іншомовних слів*. – Х., 2006. – С. 183.

важень, потребують скріплення підписом Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, тобто контрасигнації. В усіх інших випадках глава держави видає акти дискреційно, без контрасигнації⁷¹.

Слід зауважити, що питання, які містяться у пунктах 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України, не належать до предметів спільного відання глави держави та уряду, а належать до виключної компетенції Президента України. Конституційна вимога щодо одноосібного прийняття рішень Президентом України не передбачає ні делегування ним своєї правотворчої компетенції щодо правового регулювання того чи іншого питання іншому органу, ні узгодження своїх дій з декількома суб'єктами, ні наявності політичної волі іншого органу чи посадової особи під час прийняття Президентом України свого рішення. Конституція України не містить приписів, які б наділяли будь-кого з членів Кабінету Міністрів України чи то весь Кабінет Міністрів України як колегіальний орган правом призупинити дію рішення будь-якого органу, а тим більше акта Президента України, або не допустити набрання ним чинності і у такий спосіб обмежити певні повноваження глави держави та контролювати його правотворчу діяльність.

Відповідно до пункту 21 частини першої статті 106 Конституції України правом погодитися з рішенням Президента України або не затвердити його наділена лише Верховна Рада України.

Отже, процедура скріплення підписами відповідно до Конституції України має інформативне значення і є способом доведення до відома певного кола посадових осіб, відповідальних за реалізацію акта глави Української держави. А Прем'єр-міністр чи відповідальний міністр повинні скріплювати укази Президента своїми підписами або йти у відставку.

Тому можна не погодитися з думкою, що акти Президента України, які пройшли процедуру скріплення, не є такими, що прийняті в межах дискреційних повноважень Президента України.

Президент України є главою держави та гарантом дотримання Конституції України. Такий конституційний статус зобов'язує його здійснювати заходи для зупинення порушень Конституції України, запобігання загрозам державного суверенітету та територіальній цілісності держави та надає широкі можливості діяти дискреційно, на власний розсуд.

Прикладом прийняття рішення дискреційно може стати прийнятий ним Указ „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Украї-

⁷¹ *Юридична енциклопедія: У 6-ти т. – Т. 2. – К., 1999. – С. 195.*

ни“ від 2 квітня 2007 року № 264. Таким чином Президент України на власний розсуд оцінив ситуацію, що склалася у зв'язку з приєднанням до провладної коаліції депутатських фракцій окремих народних депутатів України та їх груп. В указі звертається увага на те, що тими подіями, які йому передували, тобто масовими депутатськими переходами, було спотворено волевиявлення народу. Якщо спотворюється волевиявлення народу, то є всі конституційні підстави для того, щоб застосувати такий засіб впливу з боку Президента України – гаранта дотримання верховенства права, як дострокове припинення повноважень парламенту.

Подібні випадки були й у Франції, де Президент також наділений повноваженням на власний розсуд припиняти повноваження нижньої палати парламенту.

Російські правники висловлюють думку щодо юридичних меж владної діяльності глави держави, яка полягає в тому, що функція гаранта Конституції передбачає широке право Президента діяти за власним розсудом, виходячи не тільки з букви, але й духу Конституції й законів, заповнюючи прогалини у правовій системі та реагуючи на не передбачені Конституцією життєві ситуації⁷².

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що Президент України наділений широким колом дискреційних повноважень, які він здійснює на власний розсуд, керуючись буквою та духом Конституції. Інститут скріплення (контрасигнації) в конституційному праві України не обмежує дискреційних повноважень Президента України. Так само положення частини третьої статті 90 Конституції щодо консультацій Президента України з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України не є обмеженням дискреційного повноваження Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України.

4.3. Рада національної безпеки та оборони України і допоміжні служби

Для забезпечення нормального здійснення своїх функцій Президент насамперед спирається на діяльність РНБО. Також Президент може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи

⁷² В. М. Баглай, Б. Н. Габричидзе. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М., 1996. – С. 335.

і служби. Серед таких допоміжних органів насамперед можна виділити Секретаріат Президента.

1. Рада Національної безпеки та оборони. Здійснення арбітражних функцій Президента у сфері національної безпеки та у військовій забезпечується Радою національної безпеки та оборони України. Завдяки статусу РНБО покликана забезпечити функції щодо координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони (ч. 2 ст. 107 Конституції) і вона не є консультативним, дорадчим органом при Президентові в сенсі п. 28 ст. 106 Конституції.

Головою РНБО є Президент України, який формує персональний склад цього органу. Таке повноваження Президента є дискреційним і він може залучати до формування РНБО відомих фахівців у галузі національної безпеки та оборони. До складу РНБО за посадою входять Прем'єр-міністр, міністри оборони, внутрішніх справ, зовнішніх справ, Голова Служби безпеки. Членами РНБО можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади.

Згідно із ст. 107 Конституції Рада національної безпеки та оборони України (РНБО) є координаційним органом з питань НБ і оборони при Президентові України. Згідно із спеціальним Законом⁷³ на РНБО покладено такі функції (ст. 3): а) внесення пропозицій Президентові щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері НБ і оборони; б) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері НБ і оборони у мирний час; в) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері НБ і оборони в умовах воєнного і надзвичайного стану та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують НБ України; г) прогноз наслідків рішень державних органів з питань внутрішньої та зовнішньої політики у галузі національної безпеки.

До складу РНБО входить: голова, секретар, постійні члени та члени РНБО. Президент здійснює загальне керування, безпосередньо секретар забезпечує організацію та виконання рішень РНБО, тобто здійснює поточне керування діяльністю цього органу влади. Поточну організацію діяльності РНБО здійснює Секретар РНБО.

Формою прийняття рішень є засідання РНБО, на яких може бути присутнім Голова Верховної Ради, а також можуть бути запрошеними голови комітетів парламенту, народні депутати, керівники центральних органів виконавчої влади. Рішення РНБО приймаються не менш як двома

⁷³ Див.: Закон України „Про Раду національної безпеки та оборони України“ // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.

третинами голосів її членів (ст. 10 Закону), які вводяться указами Президента України. Для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та програмного супроводження діяльності РНБО можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи (ст. 14 Закону).

Парламентський контроль за діяльністю РНБО здійснює профільний комітет Верховної Ради (Комітет з питань державної безпеки та оборони). Нагляд за законністю у діяльності РНБО забезпечує Генеральний прокурор.

2. Секретаріат Президента. Як допоміжний орган Секретаріат Президента сприяє ефективній реалізації Президентом його конституційних повноважень. Діяльність Секретаріату Президента носить експертно-аналітичний та інформаційно-консультативний характер⁷⁴. Основним призначенням Секретаріату є стратегічне планування заходів Президента та прогнозування основних тенденцій розвитку соціальної, політичної, економічної, культурної сфери суспільства. Для цього у Секретаріат залучаються відповідні фахівці, експерти, науковці. Метою діяльності цього органу є забезпечення прозорості, публічності та ефективної реалізації повноважень Президента на засадах верховенства права.

До кінця 2004 р. органом, що забезпечував нормальну діяльність глави держави, була Адміністрація Президента. Становлення інституту Адміністрації Президента пов'язують з відомим політиком та її першим главою Д. Табачником, який визначав загальну стратегію її розвитку. Уже через рік, у 1995 р., Адміністрація відіграла своєрідну роль „мадридського палацу“ при Президентові, що виражалося у неформальному її впливові на діяльність Кабінету Міністрів. При главі Адміністрації Президента В. Медведчукові цей інститут вже реально мав значний вплив на механізм виконавчої влади, фактично дублюючи її діяльність. В окремих галузях державного управління (зовнішні справи, оборона, національна безпека тощо) Адміністрація Президента була центром приймання управлінських рішень.

Дуже неоднозначно проявилася як інститут влади Адміністрація під час виборів Президента восени 2004 р. За твердженням більшості політологів, саме Адміністрація Президента була провідником фальсифікації виборів, зокрема маніпулювання їх результатами у першому та другому турі голосування. Це опосередковано проявлялося в тому, що з незрозумілих причин ЦВК протягом майже двох тижнів підводила підсумки голосування, хоча в зарубіжних країнах для цього достатньо кілька днів. Непомірне втру-

⁷⁴ Див.: Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1445 „Про створення Секретаріату Президента України“ (з наступними змінами).

чання у діяльність парламенту та уряду, критика непублічних методів діяльності зумовили реформування цього органу у вигляді Секретаріату Президента.

До складу Секретаріату Президента входять Глава Секретаріату, Перший заступник і заступник Глави Секретаріату, радники Президента України, Прес-секретар Президента, Постійні Представники Президента у Верховній Раді, Кабінеті Міністрів, Конституційному Суді, а також головні служби та служби Секретаріату. Нині у складі Секретаріату Президента функціонує 17 служб (наприклад, Головні служби зовнішньої, внутрішньої, гуманітарної, регіональної, кадрової політики тощо).

Для виконання покладених на нього функцій Секретаріат може брати за дорученням Президента України участь в опрацюванні проектів указів і розпоряджень Президента України у Кабінеті Міністрів, РНБО та інших державних органах; запитувати та одержувати в установленому порядку інформацію, документи і матеріали від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і посадових осіб. Секретаріат може використовувати державні, у тому числі урядові, системи зв'язку і комунікацій, мережі спеціального зв'язку та інші технічні засоби; користуватися в установленому порядку базами даних державних органів. Для підготовки виважених і компетентних актів Президента Секретаріат може залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт і завдань, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади. Секретаріат може також порушувати за дорученням Президента України перед керівниками органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій питання про усунення виявлених у їх діяльності недоліків, інформувати правоохоронні органи про порушення Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України.

Інші допоміжні служби в складі Секретаріату Президента. Ефективність здійснення Президентом України своїх конституційних завдань, функцій і повноважень, особливо в законотворчій і правозастосовчій сферах, залежить від рівня наукового забезпечення діяльності Глави держави.

У зв'язку з цим інститут Президента України, окрім Секретаріату Президента України та Ради національної безпеки та оборони України, включає Національну академію державного управління при Президенті України та низку науково-дослідних установ, підпорядкованих Президенту України та Раді національної безпеки та оборони України. Це – Національ-

ний інститут стратегічних досліджень, Інститут проблем національної безпеки, Національний інститут проблем міжнародної безпеки.

Національний інститут стратегічних досліджень і Національна академія державного управління при Президентіві України підпорядковуються безпосередньо Президентіві України і є головними установами, зобов'язаними здійснювати якісне наукове забезпечення законодавчої та іншої діяльності Глави держави.

Основною метою Національного інституту стратегічних досліджень, створеного згідно з Указом Президента України № 127 від 04.03.1992, є аналітично-прогнозний і прогнозний супровід діяльності Президента України, Секретаріату Президента України та здійснення досліджень з питань суспільно-політичної, соціально-економічної, зовнішньополітичної, воєнно-політичної, етнополітичної, гуманітарної, інформаційної та екологічної стратегій розвитку України та її регіонів.

Основними завданнями Національного інституту стратегічних досліджень, відповідно до його Статуту, затвердженого Указом Президента України № 1158 від 16.12.2002 р., є: наукове обґрунтування, аналіз та оцінка проблем і перспектив суспільно-політичного розвитку України; організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проєктів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України; дослідження проблемних питань економічного, демографічного, соціального, гуманітарного, етнополітичного, воєнно-політичного, зовнішньополітичного, інформаційного, екологічного розвитку України; дослідження та моніторинг регіональних аспектів суспільного розвитку; підготовка проєктів програмних документів та нормативно-правових актів; наукова експертиза проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів, державних заходів соціально-політичного спрямування; публікація результатів наукових досліджень, оперативне видання матеріалів з основних напрямів наукової діяльності Інституту.

У 2007 році дослідження за 9 науковими проєктами в Національному інституті стратегічних досліджень здійснювали 115 співробітників інституту, серед яких 5 докторів та 40 кандидатів наук. Національний інститут стратегічних досліджень має належний авторитет у вітчизняних і зарубіжних науковців.

Національна академія державного управління при Президентіві України є головним вищим навчальним закладом, який здійснює підготовку і перепідготовку державних службовців, а також готує кадри вищої наукової кваліфікації — кандидатів і докторів наук. Окрім підготовки та

перепідготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, Академія (НАДУ) проводить усякого роду наукові дослідження, насамперед ті, яких потребує діяльність Глави держави. Загалом в Академії працює понад 100 докторів наук, професорів та майже 350 кандидатів наук, доцентів.

Аналітично-прогнозне супроводження діяльності Ради національної безпеки та оборони України та консультативно-дорадче забезпечення діяльності Президента України з актуальних питань глобальної, національної та регіональної безпеки здійснюють Інститут проблем національної безпеки та Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Тематика їх досліджень та обсяг бюджетного фінансування, з огляду на специфіку діяльності, є більш закритими для широкої громадськості. Чисельність Національного інституту проблем міжнародної безпеки становить 150, Інституту проблем національної безпеки – близько 90 наукових співробітників. Окрім бюджетних коштів, інститути для розроблення наукових проєктів, що здійснюються на основі угод, залучають кошти громадських, приватних, державних організацій України та інші, не заборонені законом, джерела фінансування.

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 „Про Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України“ від 28 лютого 2006 р.

Згідно з Положенням Національний центр відповідно до покладених на нього завдань: 1) аналізує ефективність впровадження державної політики у відносинах з НАТО та вносить пропозиції щодо основних напрямів її реалізації; 2) опрацьовує пропозиції щодо координації заходів, здійснюваних державними органами у сфері євроатлантичної інтеграції; 3) здійснює експертизу проєктів рішень державних органів у сфері євроатлантичної інтеграції; 4) забезпечує моніторинг заходів, здійснюваних державними органами щодо створення необхідних умов для входу України в НАТО, готує підсумкові та звітні матеріали щодо стану виконання щорічних цільових планів Україна – НАТО в рамках Плану дій Україна – НАТО; 5) аналізує ефективність використання бюджетних асигнувань та міжнародної фінансової допомоги, що спрямовуються на розвиток співробітництва з євроатлантичними структурами; 6) аналізує виконання відповідних законодавчих актів та міжнародних зобов'язань у сфері євроатлантичної інтеграції; 7) систематично інформує громадськість про свою діяльність, стан та перспективи співробітництва України з НАТО; 8) бере в установленому порядку участь у тематичних ек-

спертних консультаціях Україна – НАТО високого рівня в рамках Інтенсифікованого діалогу щодо прагнень України стосовно членства і відповідних реформ, у засіданнях Політичного і Політико-військового керівного комітетів НАТО з Україною; 9) здійснює інші функції.

Національний центр очолює голова, якого призначає та звільняє від виконання обов'язків Президент України. До складу Національного центру входять посадові особи Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Міністерства економіки України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства промислової політики України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, а також за згодою народні депутати України – члени комітетів Верховної Ради України у закордонних справах, з питань національної безпеки та оборони та інші особи. Персональний склад Національного центру затверджує Президент України за поданням голови Національного центру.

Отже, аналітично-прогнозним та консультативно-дорадчим забезпеченням діяльності Глави держави опікуються в цілому більше 800 провідних науковців країни, що дозволяє здійснювати якісне наукове, науково-організаційне, аналітично-прогностичне, методологічне забезпечення діяльності Президента України.

Окрім згаданих допоміжних органів при Президентові України діють й інші органи, чия діяльність спрямована на фінансове, кадрове, матеріально-технічне, кадрове та організаційне забезпечення передбаченої Конституцією та законами України діяльності Глави держави. Найбільш відомим з таких органів є Державне управління справами, Положення про діяльність якого затверджено Указом Президента України від 17 грудня 2002 року № 1180 (зі змінами, внесеними відповідними указами Президента України).

Відповідно до частини 3 Указу Президента України № 128 від 19 лютого 2007 року, Державне управління справами здійснює матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Президента України, Ради національної безпеки та оборони України, Секретаріату Президента України та інших створених Президентом України консультативних, дорадчих та допоміжних органів і служб. Існують й інші допоміжні органи і служби при Президентові України.

4.4. Практикум

№ 1. На підставі рішення Ради національної безпеки та оборони України від 5 квітня 2007 р. Президент України видав указ „Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 5 квітня 2007 року „Про суспільно-політичну ситуацію та невідкладні заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян України“ (Указ втратив чинність згідно з Указом Президента України від 15 серпня 2007 року № 709).

1. Дайте правову оцінку цього Указу Президента.
2. Чи відповідають правові засоби, визначені цим Указом, принципам правової визначеності, пропорційності (сумірності)?
3. Чи володіє глава держави достатніми правовими засобами щодо поновлення прав людини й основоположних свобод та в яких випадках?
4. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і фактично.

№ 2. На початку 2007 р. парламентська Італія переживала політичну кризу у зв'язку з втратою довіри у парламенті уряду Р. Проді. Вирішення цієї кризи залежало від Президента Італії Дж. Наполітано, який міг доручити сформувати тимчасовий кабінет міністрів-технократів одному з міністрів уряду. Так Італія виходила з політичної кризи в 1992 і 2000 рр. Якби уряд технократів не отримав вотуму довіри у нижній палаті парламенту, тоді Президент повинен був би розпустити цю палату й призначити позачергові парламентські вибори. Однак Президент обрав інший шлях розв'язання політичної кризи: він знову доручив Р. Проді формування уряду і не помилився у своєму рішенні.

У напівпрезидентській Польщі Президент Л. Валенса за свою каденцію (1989–1994) двічі розпустив Сейм країни.

В Україні Президенти Л. Кравчук (1991–1994) і Л. Кучма (1994–2004) не застосовували процедуру дострокового припинення повноважень парламенту. Президент В. Ющенко в 2007 р. прийняв рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання в зв'язку з гострою парламентською кризою.

1. Які існують конституційні процедури вирішення парламентських та урядових криз? Яка роль конституційних звичаїв у їх розв'язанні?
2. Чи повинен існувати консенсус між політичними партіями (фракціями у парламенті) щодо необхідності розпуску парламенту главою держави?

-
3. Чи відповідає демократичному ладу практика дострокового розпуску парламентів як засобу розв'язання політичних криз і за яких умов?
 4. Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і практично.

№ 3. Політична криза квітня—липня 2007 р. призвела до розбалансування владних механізмів, масових порушень Конституції України з боку органів влади та інших негативних наслідків.

1. Чим відрізняється політична криза від надзвичайного стану?
2. Якими є конституційні шляхи подолання політичної кризи в межах повноважень конституційних органів влади?
3. Яка роль Президента України у подоланні політичних криз?
4. Чи володіє Президент України достатніми конституційними засобами для подолання політичних криз, у тому числі й парламентської кризи?
5. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 4. На початку березня 2007 р. Президент України листом закликав уряд парламентської коаліції у Верховній Раді України V скликання нарешті подати на затвердження парламенту Програму діяльності Кабінету Міністрів України, сформованого 4 серпня 2006 р. На думку чільників Секретаріату Президента України, відсутність такої Програми викликає сумніви в легітимності рішень уряду та політичну недовіру до нього.

1. Чи правомірно поступив Президент України, звертаючись з листом до уряду?
2. Чи є ознакою політичної кризи відсутність затвердженої парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України?
3. З яких критеріїв слід виходити при визначенні парламентом питання про вираження вотуму довіри/недовіри уряду?
4. Якими правовими засобами володіє Президент України для того, щоб спонукати уряд розробити Програму діяльності та внести її в парламент для наступного затвердження?
5. Письмові відповіді аргументувати юридично і фактично.

№ 5. Для подолання політичної кризи вищі органи державної влади та політичні сили нерідко вдаються до політичних угод (або за А. Р. Дайсі — конституційні конвенційні норми).

Політичні угоди між Президентом України, урядом, парламентською більшістю та парламентською опозицією у Верховній Раді України V скликання (Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 р., Спільна заява Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра щодо невідкладних заходів, спрямованих на подолання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України від 27 травня 2007 р. та багато інших) не сприяли остаточному подоланню політичної кризи 2007 р., так як їх часто не дотримувались представники парламентсько-урядової коаліції.

1. У чому полягає юридична сила конституційних конвенційних угод?
2. Які існують конституційні засоби забезпечення чинності конвенційних угод?
3. Яка роль конституційної традиції у забезпеченні чинності конституційних норм та належного здійснення повноважень органами публічної влади?
4. У чому полягає зміст належного здійснення повноважень органами публічної влади?
5. Які вимоги визначає Конституція України щодо дій конституційних органів влади у рамках механізму стримувань і противаг?
6. Письмові відповіді обґрунтувати юридично і фактичною.

№ 6. Здійснення повноважень Президента України в умовах політичної кризи передбачає використання та застосування таких актів (норм):

- Конституція України;
 - закони України;
 - демократичні конституційні звичаї;
 - рішення Конституційного Суду України;
 - рішення судів загальної юрисдикції;
 - акти виконавчої влади;
 - акти прокурорського нагляду;
 - Конституція Автономної Республіки Крим;
 - міжнародні договори;
 - рішення Європейського суду з прав людини;
 - рішення органів місцевого самоврядування;
 - політичні угоди (конституційні конвенційні норми);
 - рішення політичних партій і громадських організацій.
1. Які з цих актів та норм послужили конституційно-правовому врегулюванню політичної кризи – 2007 Президентом України і чому?

-
2. Дати коротку характеристику ролі кожного різновиду актів та норм у конституційно-правовому врегулюванні політичної кризи – 2007 Президентом України.
 3. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 7. Конституційно-правовий механізм здійснення повноважень Президента України в умовах політичної кризи залежить від таких факторів:

- домінуючий тип правової і політичної культури суспільства;
- партійно-політична система;
- менеджмент Секретаріату Президента України;
- ступінь розвитку громадянського суспільства;
- стан бюрократичної машини;
- матеріальне становище переважної більшості громадян;
- ставлення громадян до приватної власності;
- рівня корупції в державі;
- стан розвитку патріотичних еліт;
- морально-духовний стан суспільства;
- інше (дописати).

1. Виділити 3–4 фактори, які визначають фактичний статус Українського народу в конституційній системі влади.
2. Письмову відповідь обґрунтувати теоретично, юридично і фактично.

№ 8. У межах антикризових заходів на початку травня 2007 року Президент України видав указ про звільнення судді Конституційного Суду України за порушення присяги. Згодом звільнений суддя подав главі держави заяву про зміну підстав його звільнення (за власним бажанням), на що Президент відгукнувся позитивно. Проте опоненти Президента звинуватили його в перевищенні повноважень та порушенні Закону України „Про Конституційний Суд України“.

1. Чи правомірно діяв Президент України?
2. Які вимоги щодо конституційності указів Президента з питань призначення та звільнення з посади судді Конституційного Суду?
3. Чи можуть інші особи та інші органи влади оскаржити указ Президента про звільнення судді Конституційного Суду?
4. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично та юридично.

№ 9. Відомий вчений-юрист висловив припущення, що дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання указом Президента України від 2 квітня 2007 р. не є реалізацією його права притягати до конституційно-правової відповідальності парламент, так як останній перед главою держави такої відповідальності не несе. Інший вчений заявив, що цим указом Президент України, як глава держави, обраний народом, виніс на суд народу питання про політичну відповідальність парламентських партій і блоків, суперечності між якими призвели до політичної кризи. Третій вчений вважав, що ні про яку конституційно-правову відповідальність парламенту не може бути й мови, оскільки парламент між виборами, як представницький орган, і є самим народом.

1. Які з названих позицій вчених відображають концепцію класичного, традиційного та радянського конституціоналізму?
2. Яка з наведених позицій науковців знайшла своє відображення на практиці під час конституційно-правового вирішення політичної кризи квітня – липня 2007 р.?
3. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 10. Проаналізувати вітчизняний та зарубіжний досвід з формування механізму здійснення повноважень глави держави в умовах подолання політичної кризи і внести 1 – 2 письмові пропозиції (з відповідним обґрунтуванням) щодо вдосконалення існуючої практики конституційно-правового регулювання даного питання.

№ 11. Знайти в друкованих засобах масової інформації „День“, „Дзеркало тижня“, „Юргазета“, „Правовий тиждень“ тощо та проаналізувати 2 – 3 приклади реалізації повноважень Президентом України під час політичної кризи квітня – липня 2007 року.

1. Про реалізацію яких антикризових повноважень йде мова і чому?
2. Як співвідноситься юридичний і фактичний зміст антикризових повноважень Президента України в цих матеріалах?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично та юридично.

№ 12. Порівняти зміст Указів Президента № 264 та № 355, в яких йде мова про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Виходячи з аналізу положень цих указів глави держави, дати правову оцінку таких питань:

-
1. Чи володіє Президент України достатніми конституційними повноваженнями для дострокового припинення повноважень парламенту? Якщо так (ні), то чому?
 2. До якого виду повноважень слід зарахувати право Президента України про дострокове припинення повноважень парламенту і чому?
 3. Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і фактично.

4.5. Рекомендована література

1. Басов А. В. Міжнародно-правові аспекти правового режиму надзвичайного стану / А. В. Басов // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Матеріали наук.-практ. конф., 12 травня 2006 р., м. Харків. – Х., 2006. – С. 50–54.
2. Біденко А. І. Роль інституту Ради національної безпеки в системі управління національною безпекою / А. І. Біденко // Віче. – 2007. – № 14. – С. 15–18.
3. Богдан Футей: Не думаю, що Україна рухається в бік надзвичайного стану: [Думки судді Федерального суду претензій США про політико-правову кризу в Україні] / Розмову вів В. Лабунський // Закон і бізнес. – 2007. – № 15. – 14–20 квітня. – С. 1; 4.
4. Волянська Г. (та ін.) Парламентська криза – 2007: час збирати каміня? / Г. Волянська, М. Савчин, В. Барвіцький // Правовий тиждень. – 2007. – № 25(46). – 19 червня. – С. 4–5.
5. Волянська Г. Чи конституційний розпуск парламенту? / Г. Волянська, М. Савчин // Правовий тиждень. – 2007. – № 15. – 10 квітня. – С. 7.
6. Волощук О. Т. Право президента розпускати парламент: проблеми реалізації конституційних норм (порівняльний досвід Франції, Росії та України) / О. Т. Волощук // Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство. – 2005. – Вип. 282. – С. 36–39.
7. Губань Р. А нас лякали надзвичайним станом: [Про підстави для введення надзвичайного стану, процедуру його введення] / Р. Губань // Юридична газета. – 2007. – № 26(110). – 28 червня. – С. 12.
8. Кінах А. Долати ризики, гарантувати національну безпеку: [Про Раду національної безпеки та оборони України (РНБО)] / А. Кінах; Розмову вела З. Краснодарська // Урядовий кур'єр. – 2006. – 19 січня. – С. 5.
9. Маляренко В. Про роль суду в розв'язанні політичної кризи в Україні / В. Маляренко // Політика і час. – 2007. – № 7. – С. 34–35.
10. Савчин М. Конституційна матриця України: Як КС утримати сторони кризи в межах їхньої компетенції: [Про конфлікти щодо компетенції органів влади в Україні] / М. Савчин // Закон і бізнес. – 2007. – № 16(796). – 21–27 квітня. – С. 10.
11. Універсал національної єдності (Київ, 3 серпня 2006 року) // Закон і бізнес. – 2006. – № 31(759). – 5–11 серпня. – С. 3; Віче. – 2006. – № 17–18. – С. 8–9.

Тема 5. Акти Президента України

5.1. Поняття і види актів Президента України

Аналіз положень Конституції України дає змогу зробити висновок, що Президент України реалізовує свої правотворчі повноваження виходячи із свого конституційного статусу як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Основного Закону, забезпечення основних прав і свобод (ст. 102). Юридична сила правових актів Президента України визначається їх місцем у системі нормативно-правових актів. Відповідно до статті 8 Конституції України в системі цієї ієрархії за своєю юридичною силою укази Президента займають місце після Конституції та законів України. Разом з тим, згідно зі статтею 92 та іншими положеннями Конституції, законодавча сфера Верховної Ради є вичерпною, тому не виключною. З іншого боку, стаття 116 Конституції визначає компетенцію Кабінету Міністрів. Виходячи з аналізу зазначених положень Конституції, можна припустити про правомірність прийняття правових актів з відповідних питань Президентом у випадку правотворчого зволікання парламенту або уряду.

Основою легітимності реалізації правотворчих повноважень Президента України є підготовка його указів Радою національної безпеки та оборони України, який є координуючим органом з питань національної безпеки й оборони при главі держави. Більшою мірою регламентарна влада Президента втілюється у контролі за законністю актів уряду та адміністрації, його діяльності у системі адміністративного контролю у муніципальних правовідносинах. Тим більше Президент України як глава держави забезпечує стратегічні, магістральні напрями розвитку Української держави і у випадку криз застосовує засоби надзвичайного характеру (у рамках інститутів надзвичайного, воєнного стану тощо).

Президент України для здійснення своїх повноважень видає укази. У відповідності до Конституції Президент видає укази на основі Конституції України і законів України. Президент не має права розробляти шляхом видання указів первинні правові норми, оскільки це є прерогативою парламенту. У випадку законодавчого упущення (виявлення прогалини у законодавстві) Президент може видавати укази з певних питань, однак вони повинні бути схвалені на засіданні Ради національної безпеки й оборони України. Для подолання стану законодавчого упу-

шення Президент володіє достатніми правовими засобами – правом законодавчої ініціативи, просити Верховну Раду розглядати певні законопроекти як невідкладні, звертатися в Конституційний Суд з приводу визнання конституційності практики законодавчого упушення.

Президент України у своїй нормотворчій діяльності зв'язаний законом. Тобто, визначаючи сферу нормотворчих повноважень Президента, необхідно враховувати всі його повноваження, передбачені виключно у Конституції України. У цьому відношенні повноваження Президента повинні також здійснюватися на основі законів України. Нормотворчі повноваження Президента також переплітаються з регламентарними повноваженнями уряду. Згідно з принципом поділу влади регулювати правовідносини на основі закону має право Кабінет Міністрів, оскільки він згідно з Конституцією (ст. 116 Конституції) здійснює зовнішню і внутрішню політику держави, а тому може встановлювати правила шляхом видання правових актів – постанов. Однак Президент здійснює зовнішню політику і забезпечує керування у сфері національної безпеки та оборони. Таким чином, свої нормотворчі повноваження Президент України здійснює у трьох сферах: зовнішній політиці, національної безпеки й оборони.

Стосовно правових актів Президента, як і будь-яких органів публічної влади, діє презумпція конституційності (законності) цих правових актів. Це означає, що правовий акт глави держави, який прийнято відповідно до визначених формальностей, має юридичну силу закону у межах юрисдикції органу (його повноважень, території поширення влади, процедури прийняття), що прийняв цей акт. Однак у судовому порядку цей правовий акт може бути оспорений і визнаний нечинним згідно з певними правовими критеріями.

Критерії правового характеру актів органів влади визначені у частині другій статті 19, частині першій статті 152 Конституції України, а також дещо фрагментарно у судовій практиці. Згідно з усталеною практикою Конституційного Суду України та Вищого Господарського Суду України вироблено лише окремі параметри правового змісту актів публічної влади.

Критерії конституційності актів Президента. Визначаючи конституційність правових актів Президента, необхідно насамперед визначати, як шляхом прийняття аналізованого правового акта забезпечується розвиток положень Конституції і законів України відповідно до конституційних цілей, принципів і норм. При цьому необхідно визначати, чи було дотримано принципів поділу влади та ієрархії нормативно-правових актів, зокрема співвідношення законодавчої сфери парламенту та регламентарної самостійності Президента, поваги глави держави до режиму

парламентаризму. Важливим є дотримання конституційності процедури прийняття актів Президента. Розробляючи та приймаючи правові акти Президента, необхідно забезпечити доступ до його актів громадськості та опозиції для їх можливого обговорення громадськістю або критики опозиції.

1) *Розвиток конституційних положень.* Акти Президента покликані прийматися для деталізації та конкретизації положень Конституції України, повинні містити норми права, зокрема шляхом трансформації конституційних принципів у вигляді правових норм, які визначають певну модель поведінки адресата цих норм. З метою забезпечення належної реалізації цих норм акти Президента повинні базуватися на примусовій силі права. Тобто акти Президента не можуть бути голослівними – у разі наявності в них регламентарних норм, у чинному законодавстві повинна бути передбачена юридична відповідальність за невиконання або неналежне виконання обов'язків, покладених на адресата цього акта. Із вимоги конституційності правових актів Президента впливає також інша вимога – обґрунтованість, що передбачає наведення певних міркувань щодо обставин та суспільної необхідності прийняття правового акта глави держави.

2) *Прийняті на підставі Конституції і законів України.* Згідно зі ст. 19 Основного Закону акти Президента повинні бути прийняті на підставі Конституції і законів України. Це конституційне положення означає, що Президент України приймає правові акти для здійснення своїх функцій та повноважень. При цьому виникає дилема конституційного регулювання функцій і повноважень глави держави, оскільки вони визначено дуалістично. Згідно зі ст. 102 Конституції Президент здійснює функції арбітражу, а ст. 106 Конституції визначає перелік повноважень глави держави. Як видно із системного, цільового та функціонального аналізу цих конституційних положень, перелік повноважень Президента не вичерпує всієї повноти функцій, що здійснюються главою держави. Саме ця обставина стала основною доктринальною проблемою щодо визнання конституційності Указу Президента України № 246/2007 про дострокове припинення повноважень Верховної Ради.

Оскільки мова йде про арбітражні та компенсуючі функції Президента України, то виникає дилема дотримання Конституції під час прийняття правових актів главою держави. В умовах відсутності законодавчого регулювання статусу глави держави досить суперечливою є ідея про так звані „припустимі повноваження“ Президента України. Навіть у випадку їхнього визнання та здійснення існують проблеми реалізації відповідних актів Президента, виданих для виконання цих функцій. Це

зумовлено тим, що стаття 102 Конституції, що визначає функції арбітражу та компенсації повноважень глави держави, не вказує на засоби їх виконання. У цьому відношенні положення Конституції України програють порівняно з подібними положеннями Конституції Франції („своїм арбітражем забезпечує належне функціонування публічної влади та її наступність“), Конституції Російської Федерації („забезпечує узгоджену діяльність органів влади“). Сьогодні ця проблема вирішується як проблема використання Президентом своїх дискреційних повноважень.

Застосування Президентом необхідних заходів у рамках ч. 2 ст. 102 Конституції України передбачає: а) вжиття заходів у рамках правових актів – указу, розпорядження, конституційного подання; б) такі заходи повинні відповідати критеріям пропорційності і не накладати надмірних обмежень у сфері основних прав і свобод; в) такі заходи повинні бути оперативними, своєчасними і переслідувати соціальну значиму мету у рамках забезпечення засад конституційного ладу; г) порушення повинні носити принциповий характер і вжиття інших заходів не дає змогу забезпечити режим конституційності; д) підставою цього є забезпечення саме принципів верховенства права, поділу влади, належного функціонування публічної влади та правонаступності її інститутів; е) заходи, пов'язані з обмеженням основних прав, повинні стати предметом невідкладного парламентського або конституційного контролю у порядку, визначеному Конституцією і законами України.

3) *Прийняті у межах повноважень, визначених у Конституції і законах України.* Коло повноважень Президента визначено у статті 106, а також ст. 72, 77, 83, 85, 87, 90, 93, 94, 104, 107, 113, 114, 118, 122, 128, 129, 136, 137, 139, 148, 150, 151, 154, 156 Конституції України. Відповідно такі акти Президента можна класифікувати за критерієм кола повноважень, що вже було проаналізовано вище. Виходячи із цього аналізу, правові акти Президента із зазначених питань мають окреслене коло питань, у багатьох випадках конкретних адресатів (наприклад, під час реалізації установчих повноважень або визначення заходів конституційної відповідальності тощо), можуть містити конкретні приписи або мати конклюдентний характер (звернення до народу чи прийом вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав).

4) *Прийняті у спосіб, передбачений Конституцією і законами України.* Процедура ухвалення актів Президента є простою, оскільки їх проекти готуються Правовою службою Секретаріату Президента, яка зобов'язана проаналізувати його стосовно конституційності. Тому вживаний в Основному Законі термін „у спосіб“ означає ніщо інше, що акти Президента України повинні відповідати Конституції.

Дещо інакша ситуація у випадку прийняття Президентом указу, яким втілюється у життя рішення Ради національної безпеки та оборони. У даному випадку існує оформлення Президентом рішень колегіального органу влади, який здійснює функції координації та контролю у сфері національної безпеки та оборони.

5) *Дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правових актів.* Вимога належної правової процедури є важливою умовою конституційності правових актів Президента України і визначають певні формальні вимоги до них. Яким чином повинен розглядатися проект правового акта, залежить від розсуду Президента України. Як правило, рішення щодо підписання правових актів Президент приймає одноособово. Якщо глава держава вважає, що предмет регулювання його указу буде стосуватися питань національної безпеки та оборони, то проект цього указу буде розглянуто на засіданні РНБО.

З окремих питань акти Президента підлягають контрасигнації Прем'єр-міністром і відповідальним згідно з частиною 4 статті 106 Конституції. Прем'єр-міністр та відповідальний міністр зобов'язані контрасигнувати укази Президента, які видані на підставі рішення РНБО, оскільки вони базуються на колегіальному рішенні. Це впливає із системного та функціонального тлумачення положень Конституції України, що визначає статус глави держави та його взаємовідносини з іншими інститутами публічної влади. Прийняття указу Президентом на підставі рішення РНБО свідчить про його високу ступінь легітимності, оскільки він є результатом політичних консультацій та досягнутого консенсусу між основними суб'єктами прийняття владних рішень, виражає думку колегіального органу з питань, що потребують особливої кваліфікації та підготовки.

Необхідною умовою набрання чинності указів Президента є їх опублікування в офіційних друкованих засобах масової інформації. Посадові особи, які в силу закону зобов'язані забезпечити своєчасне опублікування правових актів органів влади, не мають права зволікати у їх опублікуванні, зважаючи на презумпцію конституційності (законності) актів глави держави. За зверненням заінтересованої особи такий акт глави держави може стати предметом судової перевірки стосовно конституційності (законності).

Види правових актів Президента України. Правові акти Президента України можна поділити на три групи: нормативні, акти індивідуальної дії, конклюдентні акти. До нормативних правових актів належать укази, до актів індивідуальної дії – розпорядження, до конклюдентних актів – звернення, візити, консультації, робочі поїздки, наради, виступи тощо.

Щодо розмежування нормативних актів та ненормативних актів існує деяка судова практика.

Зокрема Конституційний Суд визначив лише в загальних рисах ознаки ненормативних правових актів, зазначивши, що „...за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію“⁷⁵.

Дещо пізніше президія Вищого Господарського Суду пов'язала природу актів органів публічної влади з їх властивістю породжувати правові наслідки та регулювання „тих чи інших суспільних відносин“, їх обов'язковим характером для учасників цих відносин. Залежно від характеру та обсягу відносин, що врегульовано ним, акти поділяються на нормативного і ненормативного характеру. Основним критерієм нормативності правового акта визнається наявність правил, що носять „загальний чи локальний характер та застосовуються неодноразово“. Відповідно підставами для визнання акта недійсним є порушення належної правової процедури і „прав та охоронюваних законом інтересів“ заінтересованого учасника правовідносин. Порушення правової форми акта може служити підставою для його скасування лише у випадку, якщо таке порушення „спричинило прийняття неправильного акта“⁷⁶.

Президент також ухвалює розпорядження – правові акти ненормативного характеру. Предметом регулювання розпоряджень Президента є прості управлінські дії, які стосуються конкретних адресатів, вичерпують свою дію із вчиненням цієї дії⁷⁷.

Оскільки згідно з Розділом VII Кодексу адміністративного судочинства сьогодні функції адміністративного судочинства у спорах між юридичними особами вирішують і надалі господарські суди, то така практика важлива для вирішення спорів щодо питань законності актів

⁷⁵ Рішення КСУ № 2-зп від 23.06.1997 р. (справа про акти органів Верховної Ради України).

⁷⁶ Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів: Роз'яснення президії Вищого Арбітражного Суду України від 26.01.2000 № 02-5/35.

⁷⁷ Савчин М. Здійснення арбітражних функцій Президентом в умовах дуалізму виконавчої влади: проблема співіснування // Юридична газета. – 2006. – № 19(79). – 17 жовтня. – С. 4.

Президента України і сьогодні, а також не виключено – і в майбутньому – під час остаточного створення системи адміністративних судів. Безумовно, що напрацювання господарських судів матимуть певний вплив на практику адміністративних судів щодо визнання законних/незаконними правових актів органів влади.

Згідно з усталеною практикою Конституційного Суду⁷⁸ укази Президента України є невід'ємною частиною законодавства. У правовій державі законодавство повинно бути систематизованим, що є гарантією його правового характеру і стабільності. При систематизації законодавства правові акти приймаються системно і не вносять додаткових суперечностей у правове регулювання, інакше це може загрожувати правовій безпеці (певності) індивіда.

Згідно з *принципом верховенства* права законодавство не може регулювати конкретні життєві випадки, оскільки це є прерогативою адміністрації та органів юстиції (правосуддя). Правова норма означає те, що законодавець встановлює загальні рамки поведінки, які можуть конкретизуватися у договори, адміністративній практиці чи судовому прецеденті.

Виходячи з цього європейська практика виробила такі основні критерії до законодавчих положень: принцип рівності; заборона сваволі; принцип пропорційності (співмірності); заборона нерозумного застосування права; заборона надформалізму.

Згідно з *принципом рівності* з рівним слід поводитися по-рівному, з нерівними – нерівно; будь-який вид дискримінації забороняється.

Заборона сваволі передбачає, що будь-який акт органу влади повинен бути розумно обґрунтований згідно з правилами формальної юридичної логіки. Необґрунтовані акти є оспорюваними у сенсі ст. 152 Конституції та п. 2, 3 ч. 3 ст. 2 КАС (прийнятті всупереч призначення органу та необґрунтовано) та такими, що мають вади легітимності.

Принцип пропорційності передбачає, що будь-яке втручання у свободу дій громадянина допустимо настільки, наскільки це необхідно у рамках мети, що переслідується у публічних інтересах; міра обмеження не повинна супроводжуватися надмірним тягарем, необхідно обирати такий захід обмеження, який призводив би до мінімального тягаря.

Заборона нерозумного застосування права означає, що норма, яка у певній конкретній ситуації втрачає свій сенс (зміст), не підлягає застосуванню.

Заборона формалізму передбачає, що є неприпустимим накладати на громадян обмеження виключно з міркувань дотримання формальних

⁷⁸ Див.: Рішення КСУ № 12-рп/98 від 09.07.1998 р.

вимог. Недотримання форми не повинно трактуватися на шкоду громадянина, якщо мета, яка переслідується формою, може бути досягнута і без її дотримання⁷⁹.

Зокрема Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України визнала неправомірними дії податкових органів, які відмовляли громадянам робити відмітку у паспорті про їх відмову від присвоєння ідентифікаційного номера. Така позиція податкової адміністрації базувалася на тому, що чинне законодавство не регулювало порядок вчинення таких відміток у паспорті. Однак Судова колегія визнала такі дії надмірно формальними, оскільки не дивлячись на відсутність закону, облік таких платників можна було вести за попередніми формами⁸⁰.

Правові акти Президента України та публічний інтерес. Правові акти Президента повинні ґрунтуватися на публічному інтересі. Проблема публічного інтересу майже недосліджена, деякою мірою цю проблему розглядає Ю. Тихомиров⁸¹.

Публічний інтерес під час здійснення повноважень та прийняття Президентом правових актів на їх виконання передбачає забезпечення балансу у системі органів влади, виконання главою держави функцій арбітражу, представництва нації та забезпечення суверенітету держави. За таких умов Президент як глава держави покликаний забезпечити баланс інтересів органів влади, сприяти узгодженню їх позицій, забезпеченню взаємодії між ними.

Якщо у цьому контексті розглядати співвідношення актів Президента та Кабінету Міністрів, то необхідно насамперед виділити стратегічний характер актів глави держави, які можуть визначати зміст актів уряду й адміністрації (міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій). Як акти глави держави, так і акти уряду й адміністрації мають регламентарний характер. Однак акти Президента в ієрархії нормативних актів мають вищу юридичну силу порівняно з актами виконавчої влади. Тому у разі зволікання з боку уряду чи адміністративного органу не виключена можливість прийняття відповідного указу Президентом. Такий указ Президента буде чинним доти, доки його не буде визнано неконституційним/незаконним у судовому порядку або з

⁷⁹ Эжитайн К. Основные права и свободы. — М., 2004. — С. 31.

⁸⁰ Ухвала судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 05.11.2003.

⁸¹ Тихомиров Ю. Публичное право. — М., 1995.

цього питання не буде прийнято відповідного акта уряду чи адміністративного органу.

Конституційний Суд України зробив спробу тлумачення окремих аспектів публічного інтересу, розкриваючи зміст поняття „інтереси держави“: „Інтереси держави відрізняються від інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо“. Далі КС зазначає, що „інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді“, однак не виключаються її інтереси у приватних підприємствах, товариствах. І нарешті, КС робить висновок, що поняття „інтереси держави“ є оціночним, тому прокурор на свій розсуд з урахуванням конкретних обставин самостійно визначає правомірність своїх дій, обгрунтовуючи їх положеннями чинного законодавства⁸².

Критерії законності актів Президента України. Відповідно до ст. 2, ч. 3 КАС у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони у відповідності до таких вимог.

1) *Вчинені на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.* Це положення відтворює конституційний принцип законності управління (ст. 19 ч. 2). Таким чином закріплюється положення, у відповідності до якого суд пов'язаний Конституцією і законами України. Це означає, що у випадку виявлення судом рішення адміністративного органу, не заснованому на законі, воно визнається недійсним та потерпілий має право на компенсацію.

2) *Адміністративні рішення і дії, вчинені з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано.* Це положення не дозволяє суб'єкту владних повноважень виходити за межі власних повноважень, оскільки можлива постановка питання про порушення кримінальної справи за перевищення службових повноважень з боку посадової особи.

⁸² Рішення КСУ № 3-рп/99 від 08.04.1998 р. (у справі про представництво прокуратуру України інтересів держави в арбітражному [господарському – авт.] суді)

Однак чинний Закон про державну службу докладно не регулює питання щодо проведення розслідування з приводу зловживання службовим становищем (ст. 14 Закону) і містить лише загальну вказівку про їхню юридичну відповідальність (ст. 38).

3) *Адміністративні рішення і дії, вчинені обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)*. Ця вимога визначає, що рішення адміністративного органу має серйозні вади легітимності, якщо воно не обґрунтовано. Ознаками необґрунтованості рішень суб'єктів владних повноважень можуть бути: відсутність наведених правових підстав прийнятого рішення (посилання на положення чинного законодавства); неповнота дослідження фактичних обставин, що важливі для справи і безпосередньо впливають на наслідки її вирішення; відсутність логічного зв'язку з положеннями закону, на які посилається суб'єкт владних повноважень під час прийняття владного рішення, та фактичних обставин справи.

4) *Адміністративні рішення і дії, вчинені безсторонньо (неупереджено)*. Адміністративний суд повинен перевірити, чи існує упередженість у відповідних компетентних органах щодо адресатів правового акта. Зокрема упередженість може виражатися у неповноті з'ясування всіх істотних обставин, які мають значення для вирішення певного питання.

5) *Адміністративні рішення і дії, вчинені добросовісно*. Така вимога означає, що суб'єкт владних повноважень повинен ретельно поціклуватися про встановлення фактичних обставин у достатньому обсязі, необхідному для прийняття обґрунтованого рішення.

6) *Адміністративні рішення і дії, вчинені розсудливо*. Цей критерій визначає, що рішення компетентних органів повинні ґрунтуватися на всебічному дослідженні фактичних обставин справи і правильному застосуванні положень закону, як би у цій звичайній ситуації повелася розумна людина, здатна передбачити наслідки своїх дій.

7) *Адміністративні рішення і дії, вчинені з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації*. Це положення конкретизує конституційний принцип рівності та недопущення дискримінації. Наприклад, в адміністративних процедурах це положення фактично тлумачиться як принцип довірливого ставлення посадової особи, яка наділена офіційними функціями, до адресата правового акта.

8) *Адміністративні рішення і дії, вчинені пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія)*. Цей критерій вперше зафіксовано у чинному законодавстві України та означає вимогу порівняти наслідки вчинених дій з метою

діяльності органу влади. Наприклад, при цьому досягнення покладеної мети діяльності компетентного органу влади не може призводити до втрати особою можливості реалізувати свої права (наприклад, права на отримання громадянства України).

9) *Адміністративні рішення і дії, вчинені з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.* Згідно з вимогою довірливості всі процедурні рішення, пов'язані із заінтересованою особою, повинні здійснюватися з його участю. У процесі думка громадянина повинна бути заслухана, він може надати певні матеріали або свідчення, клопотати про залучення до процесу певних посадових осіб.

10) *Адміністративні рішення і дії, вчинені своєчасно, тобто протягом розумного строку.* Цей критерій є новелою українського законодавства. Він означає, що суб'єкт владних повноважень або суддя на свій розсуд дає оцінку, впродовж якого повинна вчинитися певна процесуальна дія. При цьому розсуд є обмеженим – критерій розумного строку означає, що для певної процесуальної дії виділяється стільки часу, скільки необхідно у звичайних випадках для належного її вчинення. Визначення строку вчинення процесуальної дії не може привести до зволікання у прийнятті певних процесуальних дій або рішень.

5.2. Скріплення актів Президента України

З деяких питань предмета відання Президента (пункти 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України) правові акти Президента потребують скріплення підписами Прем'єр-міністра та міністрів, відповідальних за його виконання. Акт скріплення (контрасигнатури) свідчить про те, що Прем'єр-міністр і відповідальні міністри частково беруть на себе політичну відповідальність за наслідки виконання цього акта. Очевидно, що якщо Прем'єр-міністр чи міністри такої відповідальності на себе не беруть, то за таких обставин вони повинні йти у відставку і вже парламент має вирішувати: приймати її чи ні. Однак конституційний перелік питань предмета відання, з яких акти Президента потребують скріплення, є незначним. Дещо незрозумілою є природа скріплення актів Президента, ухвалених на засіданні РНБО. Не виключено, що у разі, якщо відповідальний міністр проголосував проти рішення РНБО і не поставив свій підпис під відповідним указом Президента, рішення колегіального органу, яке оформляється указом Президента, не може залежати від фактичної сваволі відповідального міністра, який за природою речей зобов'язаний підписати його або йти у відставку.

На думку російського вченого О. С. Алексєєва, скріплення міністрами актів глави держави має подвійне значення: по-перше, надає цим актам юридичної сили; по-друге, слугує обґрунтуванням відповідальності міністрів за акти глави держави перед судом і перед парламентом⁸³.

За умов парламентського правління звичайно контрасигнуються всі або майже всі акти глави держави, що означає покладення політичної відповідальності за рішення (акти) глави держави на уряд та його конкретних членів. Водночас контрасигнування фактично засвідчує визнання з боку уряду законності й доцільності видання актів глави держави.

Українах зі змішаною республіканською формою державного правління застосування інституту контрасигнування обмежене. Це знаходить прояв у тому, що, по-перше, скріплюється нерідко лише визначена частина актів президента і, по-друге, контрасигнування різних актів може мати відмінне значення, залежно від характеру і змісту повноважень президента, на реалізацію яких вони видані. Якщо контрасигнування одних актів президента по суті засвідчує дотримання належної процедури видання або їх достеменність, то в інших випадках уряд у відповідний спосіб стає „співавтором“ правотворчості президента.

Інститут скріплення актів Президента України, на думку Шаповала В. М., має по суті атрибутивне значення⁸⁴.

Починаючи з 2006 і до початку 2007 року Президент України видав близько 60 актів, які мали бути скріплені підписами Прем'єр-міністра та відповідного міністра, з них біля 20 було направлено до Кабінету Міністрів для здійснення цієї процедури, однак лише 3 було підписано. Утім, брак підписів не завадив Президенту офіційно оприлюднити укази, і вони в загальному порядку набрали чинності⁸⁵. Водночас наприкінці 2006 року Кабінет Міністрів України звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення частин третьої та четвертої статті 106 Конституції України. Це конституційне подання згодом було відкликано відповідним клопотанням Кабінету Міністрів (аргументованим тим, що з прийняттям Закону України „Про Кабінет Міністрів України“ від 21 грудня 2006 року відпала практична

⁸³ Алексєєв А. С. *Безответственность монарха и ответственность правительства*. — М., 1907. — С. 44.

⁸⁴ Шаповал В. М. *Сучасний конституціоналізм*. К., 2005. — С. 185–186.

⁸⁵ Віламова Н. *Президент сказав: Треба, прем'єр відпові: єсть?: Про скріплення підписами Прем'єр-міністра указів Президента України* / Н. Віламова // Віче. — 2007. — № 7–8. — С. 40–41.

необхідність в офіційному тлумаченні положень зазначених норм Конституції України), і тому конституційне провадження у цій справі було припинено.

Незважаючи на ці обставини, спробуємо детальніше розібратися з окремими повноваженнями, правовими актами глави держави та процедурою їх скріплення (контрасигнації) згідно з ч. 4 ст. 106 Конституції України.

Для забезпечення взаємодії та узгодження політичного курсу Президента та Кабінету Міністрів України деякі акти глави держави потребують скріплення підписами Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за його виконання, і така процедура стосується певних питань предмета відання Президента (пункти 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України).

Скріплення указів Президента України – це обов'язкова у визначених Конституцією України випадках процедура набуття їх чинності шляхом скріплення власними підписами Прем'єр-міністра України, відповідними міністрами України, що тягне за собою конституційно-політичну відповідальність Прем'єр-міністра України, відповідних міністрів України за скріплення і виконання скріплених ними указів Президента України чи за безпідставну відмову від їх скріплення та виконання.

Як видно з цього переліку, питома вага актів Президента, що потребують узгодження з боку глави уряду та відповідального міністра, є порівняно незначною. До речі, за попередньою редакцією Основного Закону⁸⁶ підписами мали бути скріплені укази Президента, прийняті в межах не чотирьох вищезгаданих, а 13 пунктів повноважень глави держави, визначених статтею 106 Конституції.

Власне така процедура у теорії конституційного права називається контрасигнацією. Сам термін „контрасигнація“ походить від латинських „contra“ – проти і „signature“ – підписувати, засвідчувати печаткою. Без такого підпису, як слушно зазначає В. Шаповал, акт недійсний⁸⁷.

На користь такого висновку свідчить і проведений С. Головатим етимологічний аналіз понять скріплення підписом та контрасигнація та наведена відповідна аргументація про значення цієї процедури, яка тягне юридичні наслідки, пов'язані з юридичною силою указів Президента України⁸⁸. Згідно із 6-томною Юридичною енциклопедією контрасиг-

⁸⁶ До набуття чинності змін, внесених згідно із Законом № 2222-IV від 8.12.2004 р.

⁸⁷ Шаповал В. М. Контрасигнування актів глави держави. – Юридична енциклопедія. Т. 3. – К.: Українська енциклопедія, 2001. – с. 322.

нація актів глави держави це – скріплення підписом глави уряду і/або окремого члена уряду акта глави держави. Без такого підпису акт недійсний⁸⁹. Далі зазначається, що, як правило, контрасигнатура застосовується при парламентському правлінні та, як впливає зі змісту цієї статті, у напівпрезидентській республіці. Хоча існує й інша позиція науковців – у Конституції України немає жодного положення про те, що не скріплений відповідними підписами указ є нечинним (як вказано, наприклад, у Конституції Німеччини).

У Франції, в якій Україна запозичила елементи змішаної республіки, згідно зі ст. 19 Конституції передбачається контрасигнування всіх актів Президента прем'єр-міністром та відповідальним міністром. Це правило не поширюється на випадки прийняття главою держави актів про призначення прем'єр-міністра, введення надзвичайного стану та деякі інші, які спеціально застережені в Основному законі.

Така система дозволяє президентові та прем'єр-міністрові врівноважувати один одного у їхніх власних прерогативах і їм необхідно кожен раз приходити до компромісної згоди для того, щоб здійснити те чи інше урядове рішення. Ф. Ардан з цього приводу зазначає, що рішення повинні одночасно отримати схвалення як глави держави, так і уряду. Таким чином, розділені повноваження між президентом та урядом Франції у різних сферах потребують контрасигнації. І далі він робить дуже важливе уточнення: „Якщо перший (тобто президент) користується підтримкою Національних Зборів, то урядові залишається підпорядкуватися його волі“⁹⁰.

Слід зазначити, що Конституція Російської Федерації не передбачає інституту контрасигнатури (на відміну від конституцій таких країн, як Франція, Австрія, ФРН і ін.), і відповідно відсутність цього інституту в російському конституційному праві, на думку М. Баглая і В. Туманова, не сприяє упорядкованості процедур підготовки і прийняття актів глави держави, що виходить за рамки його дискреційних повноважень, чіткої фіксації відповідальних державних органів і посадових осіб⁹¹.

⁸⁸ Головатий С. *Скріплення підписом: контрасигнація чи візування?* // *Юридичний вісник України*. – 1998. – № 3. – С. 2–3.

⁸⁹ *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.* – К., 2001. – Т. 3: К – М. – С. 322.

⁹⁰ Ардан Ф. *Франция. Государственная система*. – М., 1994. – С. 67.

⁹¹ Бисага Ю. М. *Контрасигнація актів глави держави: український та зарубіжний досвід* / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов // *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. – К., 2006. – Вип.: 17. – С. 136–139.

Таким чином, за своєю юридичною природою процедура, описана в ст. 106, ч. 4 Конституції України, є ніщо інше, ніж контрасигнація.

Водночас необхідно розмежовувати такі поняття, як „контрасигнація“, „віза“ і „візування“, оскільки це дещо різні речі. Саме „завізованими“ Прем'єр-міністром, а в разі його відсутності – відповідним віцепрем'єр-міністром, а також керівниками міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади надходять від Кабінету Міністрів проекти актів Президента України. Детальна процедура такого візування розписана у відповідних положеннях⁹². Тому керівники відповідних підрозділів Секретаріату Президента України під час концептуального опрацювання проектів указів і розпоряджень глави держави надсилають їх (у разі потреби) в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів для ознайомлення й висновків⁹³. Отже, слід чітко розмежовувати поняття візування та скріплення підписом.

Для розуміння природи контрасигнації необхідно розглянути два питання: 1) реалізацію повноважень Президента у період функціонування пропрезидентського уряду та у період „співіснування“; 2) особливості контрасигнації указів Президента, якими він вводить у дію рішення РНБО). Ці проблеми взаємопов'язані і визначають юридичний режим скріплення указів Президента Прем'єр-міністром та відповідальним міністром.

Особливості режиму напівпрезидентського правління в Україні та контрасигнація актів Президента. В умовах напівпрезидентської республіки загалом процедура контрасигнації означає перекладання політичної відповідальності за наслідки схвалюваного указу Президента на уряд в особі його глави та відповідального міністра. Якщо сформовано та функціонує пропрезидентський уряд, контрасигнація забезпечує консолідацію зусиль уряду на реалізацію зовнішньої і внутрішньої політики глави держави. Це пов'язано з тим, що діяльність уряду дисциплінується через партійну та фракційну дисципліну, оскільки уряд спирається на парламентську більшість. Глава держави при цьому володіє вищим ступенем легітимності, оскільки він обраний прямими виборами і отримує відповідний представницький мандат від народу. Уряд володіє нижчим ступенем легітимності, оскільки він сформований за

⁹² Див. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затверджене Указом Президента від 15 листопада 2006 року №970/2006.

⁹³ Головаченко В. Центри влади не повинні бути конкурентами / В. Головаченко // Віче. – 2006. – № 21–22. – С. 20.

участю глави держави та парламенту (парламентської більшості). Відповідно за всі наслідки указу Президента, що підлягає контрасигнації, несе відповідальність уряд в особі прем'єр-міністра та відповідального міністра. У разі відмови від скріплення підписами указу Президента (що вважається порушенням Конституції України), тобто незгоди з його рішенням, Прем'єр-міністр та відповідальний міністр мають заявити про свою відставку, однак парламент може її не прийняти, натомість врегулювавши спірне питання (якого стосується указ Президента) законодавчим шляхом.

У свою чергу, у період „співіснування“ контрасигнація по суті служить для уряду засобом обмеження повноважень глави держави. Система „співіснування“ між главою держави та урядом полягає в тому, що Президент змушений вносити на затвердження парламенту кандидатуру Прем'єр-міністра, яка користується підтримкою парламентської більшості. Якщо Президент поступить інакше, можливі непередбачувані наслідки: парламентська обструкція політичного курсу глави держави чи парламентська криза. Якщо ж парламент з певних причин і схвалить на посаді Прем'єр-міністра кандидата, який не користується підтримкою його більшості, такий уряд чекає незavidна доля – рано чи пізно йому буде оголошено вотум недовіри, що має наслідком відставку уряду. Тому в таких умовах Президент змушений вносити на затвердження парламенту кандидатури Прем'єр-міністра та міністрів оборони і закордонних справ, які користуються підтримкою парламентської більшості. Власне на процедуру призначення прем'єр-міністра у цій ситуації Президент не впливає, оскільки конституційною традицією є формування уряду лідером партії, що має підтримку більшості у парламенті. Президент при узгодженні з парламентською більшістю кандидатур міністрів оборони та закордонних справ повинен визначити параметри та межі співпраці для здійснення свого політичного курсу у сфері зовнішньої політики, національної безпеки та оборони. Відповідно до цього контрасигнація визначає механізм компромісу між антагоністами (главою держави та урядом) і досягнення суспільно-політичного консенсусу між ними з визначених питань, що потребують контрасигнації.

Зміст контрасигнації полягає в тому, що Прем'єр-міністр і відповідальний міністр беруть на себе також відповідальність за наслідки виконання цього акта. Сутність контрасигнації виражається в узгодженні позицій глави держави та уряду, оскільки фактично останній несе відповідальність за виконання акта Президента. Таким чином, без узгодження політичних позицій за допомогою контрасигнації між главою держави та урядом акти Президента не можуть набрати чинності.

Предмет контрасигнації. Водночас необхідно визначатися з юридичним режимом здійснення контрасигнації, скріплення Прем'єр-міністром та відповідальним міністром указів Президента залежно від їхнього предмета. За цим критерієм повноваження Президента, на реалізацію яких потребується контрасигнація, можна поділити на дві групи: 1) повноваження, що здійснюються на основі одноособового рішення (пп. 5, 21, 23 ст. 106 Конституції) за результатами консультацій з Прем'єр-міністром та відповідальними міністрами; 2) повноваження, що здійснюються на основі прийняття колегіального рішення на засіданні РНБО (ст. 106, п. 18). Видається, що юридичний режим здійснення контрасигнації указів Президента Прем'єр-міністром та відповідальним міністром здійснюватиметься у першому випадку у режимі індивідуальної відповідальності, а в другому – солідарної відповідальності уряду та міністрів.

З аналізу повноважень Президента, щодо яких його акти потребують контрасигнації, створюється дивне враження (їх всього 4 із 31 пункту з наведеного у ст. 106 Конституції переліку), оскільки у напівпрезидентських правліннях переважна більшість актів глави держави потребує своєї контрасигнації. До речі, більшість актів Президента вимагали відповідного скріплення до конституційної реформи 2004 року.

Повноваження Президента, що здійснюються на основі одноособового рішення. Режим контрасигнування цієї категорії актів глави держави потребує проведення відповідних консультацій з Прем'єр-міністром та відповідальним міністром згідно з процедурою, визначеною Законом про Кабінет Міністрів⁹⁴. Ці повноваження стосуються призначення дипломатичних та консульських представників, прийняття вірчих і відкличних грамот іноземних дипломатичних представників, введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану. Без взаємних компромісів та досягнення консенсусу з приводу характеру та змісту цих рішень будь-який акт Президента буде заблоковано Кабінетом Міністрів. У цій ситуації відповідальність несуть як Прем'єр-міністр у режимі солідарної відповідальності уряду, так і відповідальний міністр у режимі індивідуальної відповідальності членів уряду.

Повноваження, що здійснюються на основі прийняття колегіального рішення на засіданні РНБО (ст. 106, п. 18). Вони стосуються здійснення арбітражних функцій Президента у сфері національної безпеки та у військовій сфері, що забезпечується РНБО. На підставі свого статусу РНБО

⁹⁴ Стаття 27 Закону України „Про Кабінет Міністрів України“ від 21.12.2006 р. № 514-V.

покликана забезпечити функції щодо координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони (ч. 2 ст. 107 Конституції), і вона не є консультативним, дорадчим органом при Президентові в сенсі п. 28 ч.1 ст. 106 Конституції.

Головою РНБО є Президент України, який формує персональний склад цього органу. До складу РНБО за посадою входять Прем'єр-міністр, міністри оборони, внутрішніх справ, зовнішніх справ, Голова Служби безпеки. Членами РНБО можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади. Таке повноваження Президента є дискреційним і він може залучати до формування РНБО відомих фахівців у галузі національної безпеки й оборони. Згідно зі ст. 6 Закону про РНБО⁹⁵ до кола таких осіб можуть бути залучені лише керівники центральних органів виконавчої влади.

Згідно зі ст. 107 Конституції РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки та оборони при Президентові України. Згідно із згаданим спеціальним Законом на РНБО покладено відповідні функції (стаття 3 Закону).

Формою роботи РНБО є засідання, на яких може бути присутнім Голова Верховної Ради, а також можуть бути запрошеними голови комітетів парламенту, народні депутати, керівники центральних органів виконавчої влади. Рішення РНБО приймаються двома третинами голосів її членів (ст. 10 Закону), які вводяться указами Президента України. Для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та програмного супроводження діяльності РНБО можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи (ст. 14 Закону).

Оскільки рішення РНБО приймає не менш як двома третинами членів від її загального складу, виникає питання про юридичну форму такого рішення та його оформлення у вигляді указу Президента. Можливі випадки, коли проти ухваленого не менш як двома третинами членів від загального складу РНБО рішення може виступити і проголосувати проти відповідальний міністр. Закон про РНБО не регламентує цю дилему. Тому є підстави вважати, що у цьому випадку можливе видання указу Президента, якщо про за його скріплення своїм підписом висловлюється Прем'єр-міністр, у свою чергу відповідальний міністр зобов'язаний скріпити своїм підписом відповідний указ Президента. При цьому уряд несе солідарну відповідальність за виконання такого указу.

⁹⁵ Див. Закон України „Про Раду національної безпеки і оборони України“ // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.

Отже, з аналізу юридичної конструкції, визначеної ч. 4 ст. 106 Конституції України, випливають висновки такого характеру:

1. Скріплення актів Президента Прем'єр-міністром та відповідальним міністром є класичною процедурою контрасигнації актів глави держави, що мають своїм наслідком набрання ними юридичної сили.

2. Виходячи з порівняльно-правового аналізу видно, що незначна доля актів Президента, спрямованих на реалізацію його повноважень, потребує контрасигнації.

3. Зміст контрасигнації трансформується залежно від розкладу політичних сил в умовах напівпрезидентського правління, однак за будь-яких умов означає накладання політичної відповідальності за передбачувані наслідки акта, що контрасигнований:

а) якщо глава держави спирається на парламентську більшість та сформовано пропрезидентський уряд – центр прийняття рішень переходить до Президента, а повнота відповідальності покладається на уряд у рамках солідарної відповідальності уряду та/або індивідуальної (галузеві) відповідальності міністрів;

б) у період співіснування для прийняття необхідних рішень Президент повинен проводити ґрунтовні консультації з урядом, насамперед із главою уряду та відповідальним міністром, оскільки необхідною умовою контрасигнації актів Президента є досягнення компромісу та суспільно-політичного консенсусу з урядом в особі прем'єр-міністра та відповідального міністра.

4. Юридичний режим контрасигнації відмінний залежно від природи та юридичних підстав прийняття актів Президента:

а) якщо Президент приймає акт одноособово, то контрасигнація виражає позитивні наслідки взаємних консультацій, що проводяться між главою держави та главою уряду та відповідальним міністром; вона тягне за собою як солідарну відповідальність уряду, так і галузеву відповідальність відповідального міністра;

б) якщо Президент приймає акт, яким вводяться у дію рішення РНБО, то контрасигнація виражає досягнення згоди між Президентом та Прем'єр-міністром, оскільки Закон про РНБО визначає, що рішення приймається більше ніж двома третинами членів від її загального складу; голосування на засіданні РНБО Прем'єр-міністра проти рішення блокує процедуру контрасигнації, голосування на засіданні РНБО відповідального міністра проти рішення не завжди блокує процедуру контрасигнації – остаточне рішення лежить за Прем'єр-міністром, – якщо останній голосує за таке рішення, відповідальний міністр зобов'язаний скріпити своїм підписом (контрасигнувати) указ Президента.

Висновки:

1. Прем'єр-міністр України, відповідні міністри України повинні нести конституційно-політичну відповідальність не тільки за скріплення і виконання скріплених ними указів Президента України, але й у разі необгрунтованої відмови від їх скріплення та виконання.

2. Без конституційно-політичної відповідальності Прем'єр-міністра України, відповідальних міністрів інститут скріплення указів Президента України буде неповним, а його застосування викликатиме конфлікти та непорозуміння.

5.3. Презумпція конституційності та законності актів Президента України

Одними з найбільш актуальних, але обмежено висвітлених у правовій науці проблем, є проблеми, пов'язані із застосуванням принципів презумпції конституційності та презумпції законності правових актів органів державної влади. Ці принципи є основоположними для формування і реалізації нормативно-правової бази, а отже, є передумовою дієвості правотворчості й правозастосування будь-якого державного органу.

Враховуючи, що Основний Закон України лише на Президента України покладає функцію забезпечення єдності державної влади, важливо висвітлити застосування принципів презумпції конституційності та презумпції законності саме актів Президента України.

Щоб дослідити праворегулюючий характер принципів презумпції конституційності та презумпції законності *правових актів глави держави*, необхідно з'ясувати сутність такого базисного поняття, який входить до складу цих термінів як „презумпція“.

Презумпція є однією з багатьох правових категорій, поява якої пов'язана зі становленням давньоримської юриспруденції. Але тогочасні юристи, які активно використовували таку категорію як „презумпція“, не залишили нам її теоретичного обгрунтування.

Термін презумпція (лат. „*praesumptio*“) утворився від слова „*praesumere*“ (з латинської – *передбачати, передчувати, вгадувати*) і в перекладі з латинської мови означає припущення. Припущення – це здогад, попередня думка, попередні наміри.

В юридичній термінології правова презумпція означає визнання юридично достовірного факту, поки не буде доведено зворотного. Умовна назва „правове припущення“ у теоретико-правових джерелах у різний час іменувалася по-різному: законне припущення, юридичне при-

пушення, доказове припущення, правова презумпція, законна презумпція, юридична презумпція.⁹⁶ Проте сутність цього терміну залишалася незмінною і сприймалася як передбачення, яке ґрунтується на імовірних посилках та вважається істинним, доки правильність його не буде спростована.

У радянському соціалістичному праві презумпції застосовувалися лише у тих випадках, коли це було передбачено законом. Радянське право не визнавало безумовних презумпцій – йому були відомі лише умовні (наприклад, майно, яке перебуває в помешканні боржника вважається його власністю доти, поки не буде доведено зворотнє; будь-яке безхазяйне спірне майно вважається державною власністю доти, поки не буде доведено зворотнє).

У наш час така правова категорія як презумпція не втратила свого значення. Презумпція – це такі ідеї та положення (у сфері права або тільки у зв'язку з правом), які припускають їх істинність без доведення. Іншими словами – це юридичне зобов'язання осіб визнати імовірний факт встановленим (існуючим) за наявності факту вихідного, доки інше не буде встановлене правозастосовчим рішенням компетентного суб'єкта. Завдяки своєму тісному зв'язку з основними принципами матеріального права, презумпції, маючи процесуальну основу, та за умови їх правильного застосування, сприяють реалізації принципу змагальності сторін, адекватному вирішенню справи та економії процесуального часу, оскільки або звільняють одну із сторін від необхідності доказування певного факту, або розподіляють тягар доказування між учасниками процесу.

Отже, суттєвою ознакою презумпції є її характер припущення. Тобто презумпції – це узагальнення не вірогідні, а ймовірні. Але ступінь їх імовірності дуже великий і ґрунтується на зв'язку між предметом і явищами об'єктивного бачення та повторюваності життєвих повсякденних процесів.

Проте презумпцію необхідно відрізнити від такої правової категорії як фікція, в основі якої також може лежати припущення. На відміну від презумпцій, які є імовірними припущеннями імперативного і диспозитивного характеру, котрі можуть бути завжди заперечені, фікція – це такий спосіб мислення, який допускає або прямо визначає правовою нормою визнання відомого неіснуючого факту існуючим або, навпаки, існуючої обставини неіснуючою. Отже, правові фікції – це з самого по-

⁹⁶ *О.С. Котуха. До питання про презумпцію // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – Вип. 2. – С. 196.*

чатку неправдиві положення, виражені імперативно, котрі ніколи не можуть бути заперечені, оскільки це не має сенсу.

Зважаючи на величезну роль презумпцій для усунення невизначеності у правових відносинах, було б неправильним бачити в них лише засіб юридичної (законодавчої) техніки. Деякі правові презумпції набули значення правових принципів, як то „презумпція конституційності правового акта“, „презумпція добропорядності“, „презумпція невинуватості“, „презумпція законності правового акта“ тощо.

Досліджуючи зміст суджень презумпції конституційності правового акта глави держави та презумпції законності його правового акта, необхідно відзначити, що в основі кожного правового акта (документа, дії), кожної норми права лежить припущення, відповідно до якого будь-який правовий акт (документ, дія) або будь-яка норма права має позитивний ефект.

Проте, на наш погляд, ні в якому випадку не можна ототожнювати презумпцію конституційності правового акта глави держави та презумпцію законності його правового акта, оскільки юридична природа конституційного правосуддя не співвідноситься з юридичною природою, зокрема адміністративного та цивільного судочинства. Здійснюючи перевірку правового акта глави держави на конституційність, судді Конституційного Суду підкоряються тільки Конституції та праву, а не закону. Це необхідна умова для здійснення конституційного судочинства, оскільки Конституційний Суд, здійснюючи перевірку відповідності законів Конституції, має право своїми рішеннями позбавити їх юридичної сили і отже, ніяк не може бути пов'язаний із законами. Лише при розгляді окремих категорій справ Конституційний Суд може бути пов'язаний з певними законами, але лише остільки, оскільки вони не суперечать Конституції.

Правова презумпція законності правових актів глави держави є загальногалузевим правилом (принципом). Суть цієї презумпції полягає у тому, що правовий акт глави держави визнається законним (а отже, спроможним створювати юридичні наслідки) доти, поки інше не буде встановлено компетентним суб'єктом. Таким чином, кожний правовий акт глави держави ап'іорі визнається законним та обґрунтованим, поки не буде доведено протилежне. При цьому слід розуміти що акти (від лат. *actum* – документ, *actus* – дія) – це формально визначені результати правотворчої та правозастосовчої діяльності глави держави, а також самі його юридичновладні діяння, що направлені на реалізацію прийнятих ним правозастосовчих рішень.

Проте у правовому полі нашої держави поняття „акт“ на відміну від його визначення в теорії права формулюється дещо по-іншому і не відносить до правових актів глави держави його владні діяння (дії).

Дія правового акта глави держави (тобто застосування його під час врегулювання суспільних правовідносин та вирішення спорів) можлива лише за наявності у цього акта юридичної сили. Юридична сила вказує на здатність правового акта виступати у ролі правового регулятора публічних відносин, а також вирішувати конкретні державні завдання та здійснювати функції. Юридична сила забезпечує необхідність обов'язкового виконання такого правового акта всіма суб'єктами, кому він адресований. У випадку невиконання або порушення цього правового акта, глава держави може вимагати від осіб та органів, що не виконують цей акт, виконання в примусовому порядку.

Щоб охарактеризувати правові акти глави держави, які не відповідають рамкам нормативно встановлених процедур та компетенції у чинному законодавстві вживають такі терміни, як „незаконне рішення“ (стаття 56 Конституції України), „протиправний акт“ (стаття 162 Кодексу адміністративного судочинства України).

Незаконним вважається такий правовий акт Президента України, який прийнятий з порушенням компетенції; який не відповідає принципам верховенства права, вимогам норм законів, у тому числі і передбаченій законом процедурі його прийняття та доведення до відома населення; який виданий без дотримання певної документарної форми і без дотримання правил юридичної техніки. Незаконний правовий акт підлягає скасуванню або внесенню до нього змін. Президент України, навіть усвідомивши, що під час прийняття ним акта відбулося сутнісне порушення процесуальних норм, невірна оцінка фактичних обставин справи, неправильне застосування закону, грубе порушення встановленої законом форми правозастосовчого акта, **не може визнати його недійсним** (незаконним, неправомірним тощо), **а може лише його скасувати**.

Скасування акта не тотожне визнанню його недійсним, враховуючи, що скасування акта припиняє його дію з моменту скасування і на майбутнє, а недійсний акт визнається таким від моменту його прийняття.

Інколи виникають ситуації, коли акт Президента України є чинним, але за певних умов фактично є недіючим (наприклад, відсутність фінансування тощо).

Виходячи з поняття акта глави держави як юридичного факту, який встановлює, змінює або припиняє правовідносини, слід погодитись з тим, що сутністю справи про визнання акта недійсним (неправомірним, протиправним, незаконним тощо) повинно бути визнання недійсності (неп-

равомірності, протиправності, незаконності тощо) чи відсутності цього юридичного факту. У свою чергу вирішення питання про відсутність юридичного факту призводить до можливості твердження про наявність чи незмінність конкретних правовідносин (якщо акт спрямований на припинення або зміну правовідносин) або відсутність правовідносин (якщо акт породжує правовідносини) між сторонами.

Отже, визнати недійсним (неправомірним, протиправним, незаконним тощо) та скасувати відповідний нормативний акт глави держави, що не відповідає ознакам або одній з ознак чинного нормативного акта можна тільки шляхом звернення суб'єкта з позовом до суду загальної юрисдикції. До того часу, поки правовий акт не буде визнаний судом недійсним, або якщо його недійсність прямо не встановлена законом, акт глави держави вважається правомірним.

Вперше серед пострадянських країн словосполучення „презумпція конституційності“ було застосовано в акті Конституційного Суду Російської Федерації, а саме у Постанові від 31 травня 1993 року № 12-П, а згодом – у Постанові від 12 квітня 1995 року № 2-П. Як правовий принцип термін презумпція конституційності правового акта також був відображений у мотивувальних частинах Ухвал Конституційного Суду Російської Федерації від 19 квітня 2001 року № 65-О, від 5 лютого 2004 року № 134-О. Нині принцип презумпції конституційності правового акта лише опосередковано закріплений у чинному законодавстві Російської Федерації, а саме в частині третій статті 72 Федерального Конституційного Закону „Про Конституційний Суд“, яка передбачає, що у разі, якщо при прийнятті рішення у справі про перевірку конституційності нормативного акта, угоди між органами державної влади, такої, що не набула чинності міжнародної угоди Російської Федерації голоси поділяються порівну, рішення вважається прийнятим на користь конституційності оспорюваного акта. Отже, особливі правила, встановлені цією нормою для випадків голосування у справах щодо конституційності нормативних актів, угод між органами державної влади, міжнародних угод, що не набрали законної сили встановлені з врахуванням принципу презумпції конституційності невідміненого акта – при рівності голосів „за“ та „проти“ визнання акта неконституційним, рішення вважається прийнятим на користь конституційності оспорюваного акта.

18 серпня 1997 року принцип презумпції конституційності нормативного акта був прямо закріплений у положенні статті 6 Регламенту Конституційного Суду Республіки Беларусь, яке встановлює, що при розгляді питань про відповідність нормативних актів Конституції Конституційний Суд виходить із презумпції їх конституційності. Тобто зміст

цього положення полягає у тому, що нормативний акт (закон, указ Президента, постанова уряду тощо) вважається конституційним, якщо Конституційний Суд країни не встановив іншого.

Нормативне закріплення презумпції конституційності нормативних актів існує і в законодавстві Республіки Молдова. Так, стаття 7 Закону Республіки Молдова від 16 червня 1995 року № 502-ХІІІ „Кодекс конституційної юрисдикції“ передбачає, що будь-який нормативний акт, а також міжнародний договір, однією із сторін якого є Республіка Молдова, вважається конституційним доти, поки його неконституційність не буде доведена у процесі конституційного судочинства із забезпеченням усіх передбачених цим кодексом гарантій. Отже, з цього законодавчого припису можна зробити висновок про те, що позитивну ознаку конституційності нормативного акта чи міжнародного договору може заперечити лише Конституційний Суд, прийнявши рішення про неконституційність такого акта або договору.

Таким чином, наведені приклади доводять, що презумпція конституційності правового акта державного органу (окремої правової норми) є принципом права і виступає як передумова дії будь-якого правового акта (окремої правової норми). Визнання конституційним судом будь-якого акта державного органу неконституційним призводить до втрати цим актом своєї юридичної сили. А визнані судом такими, що не відповідають Конституції країни, міжнародні договори не підлягають введенню в дію та застосуванню.

Щодо закріплення принципу презумпції конституційності правового акта глави держави, інших органів влади в нормативно-правових актах України, то можна констатувати лише наявність опосередкованого закріплення цього принципу в текстах чинного законодавства України. Такий висновок вбачається з аналізу змісту частини другої статті 152 Конституції України, згідно з якою закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність від дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. Тобто, Конституція України виходить із принципу презумпції конституційності правового акта будь-якого легітимного органу влади, зокрема і правових актів глави держави, легітимного органу влади, доти, поки протилежне не буде встановлене Конституційним Судом. Направлення конституційного подання про неконституційність правового акта не призупиняє його дії та не надає права особам, на яких поширюється дія цього акта, його не виконувати.

Виключенням з цього правила може бути єдина ситуація, коли Президент України своїм указом зупиняє дію акта Кабінету Міністрів Украї-

ни з мотивів його невідповідності Конституції України і одночасно звертається до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо неконституційності даного акта – дія акта Кабінету Міністрів України на час перевірки його конституційності Конституційним Судом України зупиняється.

Також Конституційний Суд України не має права своїм рішенням призупинити виконання правового акта глави держави, іншого органу влади, стосовно якого поставлено питання щодо його неконституційності – це можливо лише в остаточному рішенні Суду. У випадку, коли державний орган, посадова особа цього органу ігнорують правовий акт глави держави з огляду на його припустиму неконституційність, адміністративні та судові органи повинні виходити з принципу презумпції конституційності цього акта.

На принцип презумпції конституційності правових актів державних органів Конституційний Суд України звертав увагу ще в рішенні у справі про призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій від 24 грудня 1997 року. Правова позиція була сформульована таким чином: „Частина друга статті 152 Конституції України закріплює принцип, за яким закони, інші правові акти або окремі їх положення, визнані неконституційними, втрачають силу з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. За цим принципом закони, укази Президента, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю“ (абзац третій пункт 4 мотивувальної частини).

Як приклад можна назвати справу за конституційним поданням 54 народних депутатів України про визнання неконституційним Закону України від 24 грудня 1999 року „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 року“. Стосувалася вона перевірки дотримання конституційної процедури підписання та офіційного опублікування Закону України від 24 грудня 1999 року „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 року“. Рішенням Конституційного Суду України від 12 липня 2000 року цей Закон був визнаний неконституційним і втратив свою юридичну силу. Крім того, було визнано неконституційним і положення частини першої статті 7 Закону України „Про міжнародні договори“ від 22 грудня 1993 року в частині визначення порядку підписання закону про ратифікацію міжнародного договору України, оскільки всупереч вимогам Конституції України (стаття 94) ця норма не передбачала невідкладного направлення закону про ратифікацію, після його підписання Головою Верхов-

ної Ради України, Президентів України для наступного його підписання і офіційного оприлюднення.

Але після офіційного опублікування рішення Конституційного Суду України деякі засоби масової інформації, народні депутати України, дипломати порушили питання про те, чи не можуть тепер у зв'язку з таким рішенням Конституційного Суду бути визнані неконституційними та недійсними всі закони, якими Верховною Радою України було дано згоду на обов'язковість для України міжнародних договорів, і які були прийняті після вступу у силу Конституції України без дотримання вимог щодо їх підписання та офіційного оприлюднення. А самі ці міжнародні договори у такому разі є денонсовані чи їх дія призупинена? Такі питання були викликані тим, що порядок підписання та офіційного оприлюднення Закону України від 24 грудня 1999 року „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.“, визнаний Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним), застосовувався і при ратифікації інших міжнародних договорів України, у тому числі і при ратифікації Протоколу № 6 (про скасування смертної кари) до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Офіційного роз'яснення свого рішення Конституційний Суд України не надавав, оскільки жодна із сторін конституційного провадження з клопотанням про роз'яснення цього рішення до Конституційного Суду не зверталася, а за власною ініціативою Конституційний Суд України може приймати лише ухвалу про виправлення допущених у рішенні чи у висновку Суду неточностей, описок, редакційних або технічних огріхів. У засобах масової інформації з'явилася лише публікація С. Шевчука, колишнього наукового консультанта судді П. Мартиненка, в якій підкреслювалося, що у відповідності до конституційного права, жоден з міжнародних договорів, згоду на обов'язковість якого для України надано у формі закону ще до прийняття рішення Конституційним Судом України у справі про ратифікацію Європейської хартії про мови, 1992 р., не може бути визнаний неконституційним на підставі невідповідності порядку його підписання та опублікування, встановлених статтею 94 Конституції України. Такий висновок ґрунтувався на тому, що в частині другій статті 152 Конституції України встановлюється презумпція конституційності законів, указів та розпоряджень Президента та інших правових актів до винесення рішення Конституційним Судом України відносно їх неконституційності. Оскільки Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції (частина перша статті 147 Конституції України), то виключно він може вирішувати питання про відповідність певних правових ак-

тів Конституції України. На це також прямо вказує припис статті 150 Конституції України.

Таким чином, до прийнятого рішення Конституційного Суду України вважалося, що Закон України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.“ та його окремі положення є конституційними, відповідно до яких і діяла Верховна Рада України при ратифікації цього міжнародного договору.

5.4. Криза конституційної юстиції та її подолання

Політична криза – 2007 зумовила кризу Конституційного Суду України, який став об'єктом неприхованого політичного тиску з боку різних політичних сил. Нехтуючи правовими засадами захисту своїх прав у Конституційному Суді, суб'єкти конституційних відносин дозволяли собі давати критичну оцінку діяльності Конституційного Суду. Разом з тим органи публічної влади взагалі повинні виконувати рішення Конституційного Суду, оскільки вони мають юридичну силу закону і не підлягають схваленню і додатковому затвердженню з боку органів влади. З цього приводу Голова Конституційного Суду А. Стрижак зазначив:

„Суд не може існувати поза простором і часом. Уже сам перелік його повноважень засвідчує: будь-яка справа, що ним розглядається, викликає політичний резонанс у суспільстві. Негативно ставлячись на словах до політизації Суду, певні політичні сили насправді всіляко намагаються цьому сприяти. Інакше як розуміти дії Верховної Ради, яка формує свою частину складу Суду за квотами політичних партій? І це узгоджується з вимогами ст. 127 Конституції, за якою судді не можуть належати до політичних партій та брати участь у будь-якій політичній діяльності?“⁹⁷

І це цілком є зрозумілим. Сам факт звернення до Конституційного Суду може набути політичного резонансу і у суспільстві можуть існувати певні очікування від майбутнього рішення Суду. Відповідно судді Конституційного Суду діють у складній суспільній обстановці при розгляді справ, щодо яких існує значний політичний резонанс. Перші дні розгля-

⁹⁷ Голова КС Андрій Стрижак: „Ні про яку повагу громадян до Конституції та законів не може йтися, коли їхні приписи ігноруються на найвищому рівні“ // Закон і бізнес, 2007, 20–26 жовтня.

ду справи за конституційним поданням 53 народних депутатів України від коаліції депутатських фракцій парламентської більшості у Верховній Раді України щодо неконституційності указу Президента України від 2 квітня 2007 р. про дострокове припинення повноважень парламенту виявилися досить напруженими.

Судді Конституційного Суду згідно із законом несуть обов'язок щодо захисту конституційного ладу. З цією метою вони повинні добросовісно і високопрофесійно, виходячи із принципу верховенства права, брати участь у вирішенні конституційних спорів. При цьому судді повинні мати на увазі, що конституційний лад – це система суспільних цінностей і принципів, які забезпечені конституційним захистом. Центральним елементом цього конституційного ладу є діяльність Конституційного Суду щодо інтерпретації Конституції під час вирішення будь-якої категорії спорів із застосуванням системного, телеологічного (цільового), юридичного та інших методів тлумачення. У цьому контексті суддя КС повинен зберігати чистоту свого сумління, оскільки він бере участь у формуванні правової позиції, яка може стати основою обґрунтування змісту рішення Суду.

Саме конституційне провадження по даній справі суддя-доповідач С. намагалась спрямувати в русло формального, а точніше – нормативістського тлумачення фабули конституційного подання 53 народних депутатів. При цьому було відкинуто дослідження Конституційним Судом підвідомчості цієї справи Суду. Проблема полягала в тому, чи була належною стороною у справі група народних депутатів як суб'єкт конституційного подання, оскільки були сумніви, що їх подання впливає із предметної компетенції парламенту (ст. 85 Конституції та інші статті), над реалізацією якої депутати зобов'язані працювати згідно з Конституцією та Законом про статус народного депутата.

Юридична природа Указу Президента № 264/2007 полягала в тому, що він був актом індивідуальної дії, який містив елементи нормативності, оскільки пункт другий указу закріплював один із принципів права. Прийняття процесуальної ухвали про відкриття провадження у справі було можливе у рамках процедури перевірки конституційності повноважень органів влади (глава 10 Закону про Конституційний Суд України). Згідно із ст. 75 цього Закону орган конституційної юстиції дає оцінку конституційним поданням щодо їхньої прийнятності стосовно вирішення спору про конституційність повноважень органів публічної влади. Тому Суд повинен був вирішувати не тільки питання щодо прийнятності конституційного подання групи 53 народних депутатів, а також пов'язувати таку прийнятність з постановою Верховної Ради від 2 квітня

2007 р., в якій визнано неконституційним Указ Президента про дострокове припинення повноважень парламенту, а також прийнято ряд заходів урядом, спрямованих на невиконання цього правового акта глави держави всупереч презумпції його конституційності.

За таких умов необхідно зазначити, що в діях Верховної Ради вбачалося перебирання функцій правосуддя та спроба запровадити конкуренцію повноважень парламенту і глави держави. Тому існувала реальна загроза конституційному принципові поділу влади, що передбачає розподіл владних повноважень, систему їхнього балансу, стримування і противаги, елементом якого є діяльність Конституційного Суду щодо вирішення конституційних спорів. Якщо КС не забезпечує баланс повноважень у системі поділу влади, він істотно обмежує власну функцію правосуддя, що загрожує легалізацією антиконституційної практики повновладдя Верховної Ради.

У перший день розгляду справи за конституційним поданням 53 народних депутатів був заслуханий лише один представник від авторів подання – народний депутат України V скликання М. З правової позиції народного депутата, зокрема з його відповідей на запитання суддів Конституційного Суду України стала зрозумілою суть конституційного подання, яким його автори фактично вимагали відновлення антиконституційної системи рад народних депутатів (радянської влади). Основні тези відповідей зазначеного народного депутата такі:

1) український парламент не несе відповідальності в порядку негативної конституційної відповідальності, тобто він не може бути розпущений за конституційні делікти, що містять суспільну небезпеку для конституційних цінностей народу (прав і свобод громадян тощо);

2) єдиною підставою для дострокового припинення повноважень парламенту є стаття 90 Конституції України, яка передбачає його застосування у випадках недієздатності Верховної Ради України;

3) парламент відповідає перед народом (позитивна конституційна відповідальність) лише на чергових виборах, а також на позачергових виборах, якщо такі проводяться на підставі статті 90 Конституції України;

4) указ Президента України про дострокове припинення повноважень парламенту на підставі статті 102 Конституції України є злочинним актом, за який він повинен понести відповідальність в порядку суду імпичменту;

5) парламентська більшість у Верховній Раді України скасувала положення Регламенту Верховної Ради України, яке дозволяло приєднуватись до більшості також депутатам від опозиції, але це не є фактичним визнанням допущеного парламентом конституційного делікту, вказано-

го в указі Президента, тому що ці депутати й далі будуть голосувати разом з парламентською більшістю;

6) Верховна Рада України, навіть без парламентської опозиції, яка зайнята підготовкою до позачергових парламентських виборів, залишається діючим парламентом, бо ніхто не має права до обрання народних депутатів України наступного скликання заборонити його функціонування;

7) Президент України позбавлений Конституцією будь-яких дискреційних повноважень щодо парламенту; при конституційних деліктах з боку парламенту він повинен звертатися до Конституційного Суду України;

8) Верховна Рада України не допускає узурпації влади, навпаки, її допускає Президент, який всупереч Конституції розпустив парламент і присвоїв собі його повноваження;

9) конституційне подання 53 народних депутатів не стосується предметної компетенції парламенту (стаття 85 Конституції України), бо воно засноване на статті 150 Конституції.

Отже, відповіді народного депутата України свідчили про його особисту заангажованість типово радянським політико-правовим мисленням, тобто цінностями неіснуючої радянської держави.

Політико-правова позиція депутата М. свідчила про таке:

а) її автор фактично не визнає право народу змінювати законодавчу владу в формах і способах, передбачених Конституцією України, зокрема шляхом дострокового припинення повноважень парламенту за скоєні ним конституційні делікти. Він ставить парламент вище народу і фактично отожднює владу парламенту з владою народу;

б) депутат виступає проти чіткого поділу влади в державі та встановлення ефективної системи стримувань і противаг, особливо по лінії парламент – глава держави. Він вважає нормальним, що народні депутати – у випадку з указом Президента – порушують конституційні норми про предметну компетенцію парламенту при внесенні конституційного подання;

в) народний депутат заперечує дискреційне право Президента України захищати Конституцію, що є невід’ємним елементом конституційного статусу глави держави при напівпрезидентській формі правління (Франція та інші країни). Фактично мова йде про перетворення інституту Президента в підпорядкований орган парламентсько-урядової коаліції. При тому, що саме з ініціативи сил парламентської більшості в 2004 році шляхом внесення змін до Конституції України, дискреційне право щодо розпуску парламенту йому було надано через скасування скріплення відповідних актів Президента з боку Прем’єр-міністра та відповідальних міністрів.

Навіть невеликий огляд того, що прозвучало на засіданнях Конституційного Суду України 17 квітня 2007 р., насторожує всі демократичні сили в країні і повинно насторожувати демократів за її межами: у конституційному поданні 53 народних депутатів йде відверте перетрактування положень Конституції України на догоду радянському праворозумінню. На той час по суті Україні нав'язувалася концепція відродження недемократичної системи повновладдя рад народних депутатів (радянська влада). Виходячи із сказаного, можна дати таку правову оцінку позиціям 53 народних депутатів:

1. Верховна Рада є представницьким органом влади, який є політичним форумом нації та здійснює законодавчі та контрольні функції. Тому цей орган покликаний забезпечити втілення політичних заходів щодо втілення волі виборців у формі законодавства та здійснення ефективного контролю за виконавчою владою. Оскільки в Україні діє принцип напівпрезидентського правління, то важливою складовою системи парламентаризму є діяльність опозиції. Відповідно неконституційною є практика обмеження прав опозиції. В умовах, коли парламентська більшість, на яку спирається у своїй діяльності уряд, ігнорує інтереси та запити опозиції і приймає законодавство, що не виражає суспільний консенсус, виникають підстави для конституційної відповідальності парламенту. Тоді Президент України як глава держави, що володіє резервною владою та в її рамках здійснює функції арбітражу (через конституційну конструкцію „гарант“), зобов'язаний прийняти адекватні заходи – прийняти рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради, провівши попередньо відповідні консультації із головою парламенту та керівниками депутатських фракцій з метою усунення виявлених порушень. Якщо ці консультації не дають корисного ефекту і не поновлюють порушених прав, то є юридичні підстави для прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Дії Президента України у період політичної кризи відповідають цим критеріям.

2. Стаття 90 Конституції України стосується лише обставин, коли парламент не спроможний сформувати уряд за результатами виборів або цей орган не здатен проводити пленарні засідання, тобто належним чином здійснювати свої функції. Положення цієї статті носять превентивний, тобто попереджувальний характер.

Застосування Президентом заходів у рамках частини 2 статті 102 та пункту 1 частини 1 статті 106 Конституції носять репресивний характер. Вони впливають з природи арбітражних функцій глави держави як гаранта державного суверенітету, дотримання Конституції, прав і свобод

людини і громадянина і спрямовані на забезпечення державного суверенітету та правонаступності (континуїтету) держави.

Конституційна відповідальність Верховної Ради як конституційного органу влади носить комплексний характер, тобто поєднує елементи застосування заходів превентивної і репресивної відповідальності. Тому її тлумачення у рамках лише статті 90 Конституції є несистемним і не відповідає принципу верховенства права та порушує основні права і свободи у сенсі статей 3 та 56 Конституції України.

3. Принцип демократії у сучасних умовах трактується як система правління більшості, яка під час прийняття рішень враховує інтереси меншості. Прийняття рішень у системі демократії передбачає поєднання інститутів безпосередньої і представницької демократії. Відповідальність парламенту перед народом у формі чергових виборів або позачергових виборів має суто теоретичний характер. Така відповідальність втілюється у практичну площину через здійснення конституційної функції політичних партій щодо сприяння у формуванні та вираженні політичної волі громадян, а також – їхньої участі у виборах.

У цьому контексті Конституційний Суд не може відмежуватися від того, що вибори відбуваються за пропорційною виборчою системою із закритими партійними списками у загальнонаціональному (уніномінальному) виборчому окрузі, що створює серйозні перепони у реалізації народом своєї функції щодо формування органів влади у рамках безпосередньої демократії.

Також у практичній площині відповідальність парламенту втілюється через конституційні механізми стримувань і противаг. У цьому контексті здійснюються консультації між главою державою, головою парламенту, лідерами депутатських фракцій щодо врегулювання політичної кризи, що виникла. Якщо ці консультації не приносять корисного ефекту, необхідно вживати заходів щодо дострокового припинення повноважень парламенту, що є нормальною практикою для демократичних країн. Так, підставою для розпуску Генеральних штатів у Нідерландах кілька років тому був конфлікт щодо змісту імміграційного закону.

4. Оцінка указу Президента України про дострокове припинення повноважень парламенту на підставі статті 102 Конституції України, за який він може понести відповідальність у порядку суду імпідменту, є предметом розгляду Суду. Саме в тому аспекті Конституційний Суд і може давати оцінку указу глави держави.

Визначаючи межі використання повноважень Президентом України, Суд може виходити з надання правового висновку щодо меж дискреції, тобто свободи розсуду під час здійснення повноважень главою дер-

жави. У цьому контексті необхідно досліджувати з яких критеріїв виходив Президент, даючи оцінку дій парламенту як таким, що загрожують державному суверенітетові, основним правам і свободам та правонаступності держави.

Межі розсуду (дискреції) глави держави визначаються через політичну практику проведення консультацій із суб'єктами політичного процесу щодо можливості безперешкодного здійснення ним своїх конституційних повноважень, щодо забезпечення балансу інтересів під час прийняття узгоджених рішень. Зокрема КС необхідно брати до уваги той факт, чи враховувалися зауваження і пропозиції Президента, висловлені ним, наприклад, під час використання права вето. Якщо ж Верховна Рада не брала їх до уваги та відверто ігнорувала, виникає питання про забезпечення режиму конституційності у діяльності Верховної Ради та створення умов для функціонування тиранії парламентської більшості, що є нічим іншим, як узурпацією влади у сенсі частини 4 статті 5 Конституції України.

5. Твердження групи 53 народних депутатів про конституційність положення, за яким парламентська більшість у Верховній Раді України скасувала положення Регламенту Верховної Ради України, яке дозволяло приєднуватись до більшості також депутатам від опозиції, є голослівним і не базується на фактичних обставинах справи.

Фактично це є визнанням допущеного парламентом конституційного делікту, вказаного в указі Президента. Те, що депутати від опозиції й далі будуть голосувати разом з парламентською більшістю, виражає лише зміст депутатського індемнітету і така діяльність окремих народних депутатів не охоплюється статтею 83 Конституції.

Скасування Верховною Радою положень частини 4 статті 61 Регламенту є нічим іншим як фактичним визнанням неконституційності цього положення, оскільки воно суперечить конституційному принципіві, закладеному у статті 83 щодо формування у парламенті більшості (так званої коаліції депутатських фракцій) виключно на фракційній основі.

Для вирішення справи у сенсі конституційного принципу верховенства права поняття „коаліція депутатських фракцій“ повинне отримати належну оцінку Конституційного Суду. Відповідно до статті 15 Конституції України суб'єктам політичного процесу гарантується свобода політичної діяльності. Спроба конституційного регулювання свободи утворення парламентської більшості шляхом її формалізації через термін „коаліція депутатських фракцій“ обмежує свободу політичної діяльності, оскільки це унеможливує утворення уряду меншості, який за певних обставин міг би отримати вотум довіри парламенту, що є частою

практикою країн Північної Європи та парламенту Чехії. Такого роду конституціоналізація політичних відносин при формуванні парламентської більшості суперечить принципові верховенства права, який оснований на підпорядкуванні політики правовим приписам. У свою чергу, правові приписи можуть визначати лише межі політичної діяльності, а не конкретні політичні норми. Тому процедура інвеститури (формування) уряду повинна суворо відповідати принципу свободи політичної діяльності. У цьому контексті юридична конструкція частин шостої – десятої статті 83 Конституції України не може бути застосована Конституційним Судом, виходячи із системи конституційних цінностей і принципів (права і свободи людини і громадянина, демократія, поділ влади, свобода політичної діяльності тощо).

6. Суперечить демократичному принципові та є абсурдним за своїм змістом твердження про те, що Верховна Рада України, навіть без парламентської опозиції, яка зайнята підготовкою до позачергових парламентських виборів 30 вересня 2007 року, залишалась діючим парламентом. Це обґрунтовувалось тим, що нібито ніхто не має права до обрання народних депутатів України наступного скликання заборонити її функціонування.

У системі демократії неможливе функціонування парламенту без повноцінної опозиції. Саме опозиція представляє альтернативні точки зору на ті чи інші проблеми, які повинен вирішувати парламент під час здійснення ним своїх конституційних повноважень. Без діяльності опозиції парламент не виконує своєї основної функції – функції політичного форуму нації. Якщо опозиція не бере участь у пленарних засіданнях та в роботі комітетів парламенту, то суспільство не має можливості ефективно контролювати владу. За таких умов виникає атмосфера недовіри до влади з боку народу, а отже, висока ймовірність нелегітимності влади. Тому за таких обставин рішення Верховної Ради носять неправовий характер і виражають тиранію парламентської більшості.

7. Твердження про те, що Президент України при конституційних деліктах з боку парламенту повинен звертатися до Конституційного Суду України, виражає правовий інфантилізм групи 53 народних депутатів. Навіть, якщо ставити так питання як правомірне, тоді до Конституції необхідно вводити повноваження КС щодо здійснення попереднього висновку про наявність підстав про дострокове припинення повноважень ВР шляхом видання відповідного указу глави держави (за аналогією про вирішення питання про наявність підстав для дострокового припинення повноважень ВР АРК Верховною Радою України, підстави розпуску якої має інакшу юридичну природу).

Оскільки КС не наділений такими повноваженнями Конституцією України, то він може вирішувати такі питання виключно у рамках вирішення конституційного спору про повноваження конституційних органів влади, про що вже вище зазначалося.

8. Блокування можливості ефективної діяльності опозиції з боку парламентської більшості є узурпацією влади у сенсі частини 4 статті 5 Конституції і обмежує доступ народу до інформації про зміст суспільно важливих проєктів рішень законодавчої та виконавчої влади та створює реальну загрозу маніпулюванням громадською думкою.

Під час дострокового припинення повноважень парламенту Президент не присвоїв його законодавчі функції, оскільки він призначив дострокові парламентські вибори. Глава держави не узурпував влади, оскільки він навіть не оголосив надзвичайного стану, так як для цього немає правових підстав.

Президент виведений з конституційної системи основних владних функцій – законодавчої, виконавчої і судової. Його конституційний статус виражений через конституційні конструкції „глава держави“ та „гарант“. У цьому сенсі Президент забезпечує злагоджене функціонування публічних властей та їхню взаємодію, виступає посередником під час здійснення політичних консультацій між іншими конституційними органами влади.

Тому зазначена вимога групи 53 народних депутатів є нічим іншим, як вимогою дати оцінку питанням політичної доцільності, що прямо суперечить ustalеній судовій практиці Конституційного Суду, зокрема рішенню № 1-рп/98 від 26.02.1998 р.

9. Конституційне подання 53 народних депутатів не враховувало предметну компетенцію парламенту (стаття 85 Конституції України), а посилається на статтю 150 Конституції України. Ця норма Конституції в дійсності визначає предметну компетенцію Конституційного Суду, а не парламенту та народних депутатів.

На виконання Указу Президента від 2 квітня 2007 р Верховна Рада на підставі статті 85 Конституції повинна забезпечити здійснення виборчого процесу шляхом прийняття змін до Закону про державний бюджет на 2007 р., передбачивши асигнування коштів на фінансування виборчої кампанії. Не здійснивши належним чином своє конституційне повноваження, Верховна Рада фактично втручається у сферу вільного розсуду глави держави та правової оцінки конституційності його указу, що є функцією Конституційного Суду.

Вирішення питання про форми реалізації указу Президента парламентом можливе лише у межах визначення нормативів фінансування

виборчої кампанії, як це визначається Законом про вибори народних депутатів України.

Кабінет Міністрів також зобов'язаний був виконувати Указ Президента № 264/2007 шляхом забезпечення фінансування виборчої кампанії. У випадку, якщо Верховна Рада не вносила зміни у Закон про державний бюджет, фінансування виборчої кампанії було б можливе шляхом здійснення відповідних асигнувань з резервного фонду державного бюджету. Таке міркування базується на тому, що призначення позачергових парламентських виборів Президента викликано політичною кризою. Невиконання Верховною Радою своїх законодавчих функцій щодо внесення змін до Закону про державний бюджет на 2007 р. про виділення асигнувань на виборчу кампанію служить підставою для виділення урядом відповідних коштів з резервного фонду державного бюджету.

Розгляд Конституційним Судом конституційного подання групи 53 народних депутатів щодо конституційності указу Президента № 264/2007 було, як вже зазначалося, вирішенням спору про компетенцію. У такому разі Конституційний Суд здійснив би примирювальну та інтегративну функції, забезпечуючи конституційний принцип поділу влади. Згідно з цими засадами Конституційний Суд міг би зосередитися лише на пунктові 2 Указу, оскільки він потребував свого аналізу з точки зору безперервності та правонаступності функціонування органів публічної влади, зокрема у даному випадку – діяльності Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади.

У рамках процедури вирішення цього конституційного спору про межі повноважень Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів необхідно було б забезпечити принцип поділу влади у сенсі гарантування балансу їх повноважень. Відповідно до цього баланс повноважень конституційних органів влади виражався б у здійсненні тільки властивих для цих органів владних повноважень, не присвоюючи повноваження інших органів влади.

Витоки зазначеного конституційного спору – у системних недоліках конституційного закону № 2222-IV, яким внесено додатковий дисбаланс у систему поділу влади. Тому вирішення цього спору було тісно пов'язано з останньою резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо конституційної кризи в Україні (Резолюція 1549 від 19 квітня 2007 року).

Вирішуючи справу у контексті цієї резолюції, слід було виходити з такого. Згідно зі ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів учасник міжнародного договору не може посилатися на поло-

ження свого внутрішнього права як на виправдання для його невиконання. При цьому держава володіє свободою розсуду, яким чином і за допомогою яких правових засобів забезпечити виконання міжнародного договору.

Відповідно до статті 3 Статуту Ради Європи кожен член цього міждержавного об'єднання зобов'язаний визнавати принципи верховенства права та здійснення прав і основних свобод людини всіма особами, що перебувають під її юрисдикцією, і має щиро та ефективно співробітничати у досягненні мети Ради Європи.

Конституційний Суд України мав вирішувати питання конституційності застосування резолюції ПАРЕ і володіти свободою розсуду під час втілення її положень. Зміст резолюції ПАРЕ власне і передбачав широку свободу розсуду Конституційного Суду й орієнтував вирішувати питання конституційності указу Президента, виходячи зі змісту принципів верховенства права, здійснення прав і основних свобод людини, збереження та втілення ідеалів та принципів, що є спільним надбанням держав-членів Ради Європи (демократія, поділ влади, суверенітет тощо).

Таким чином, Конституційний Суд міг вирішити зазначений конституційний спір, виключно виходячи із системного, цільового, функціонального способів тлумачення Конституції, а не лише традиційного граматичного способу.

Під час вирішення цього спору Конституційний Суд мав виступати важливим складовим елементом поділу влади, його повноваження включені у систему стримувань і противаг. Тому необхідність прийняття збалансованого рішення була цілком очевидною.

Дилема щодо інтерпретації конституції судом вирішується у контексті принципів верховенства права та поділу влади.

Принцип поділу влад носить формально-процедурний характер, стосовно інтерпретації конституційних положень він виражається у формулі ч. 2 ст. 19 Конституції України. Виходячи з цих конституційних приписів, від актів інтерпретації вимагається: прийняття їх на основі Конституції України; дотримання визначених Конституцією меж повноважень; правовий характер способів їх реалізації, тобто забезпечення принципів пропорційності, безсторонності, рівності, розсудливості (за аналогією у сенсі ст. 2 КАС).

Принцип верховенства права стосується матеріальних аспектів інтерпретації Конституції, тобто визначення компетенції конституційних органів влади. У діяльності КСУ має істотне значення визначення сфери допустимого втручання під час вирішення конституційно-правових спорів. Таке вирішення справ відповідно до принципу верховенства права

повинно: а) носити передбачуваний, чіткий і ясний характер, тобто відповідати вимогам правової визначеності актів КСУ, що передбачає однаковий підхід Конституційного Суду під час вирішення аналогічних справ; б) бути пропорційним, тобто засоби вирішення конституційно-правового спору повинні служити цілям діяльності цього органу і не встановлювати надмірних обмежень та заборон у сфері основних прав і свобод, тобто звідси випливає, що Конституційний Суд навіть у випадку визначення суперечності між Конституцією України і законом повинен тлумачити останній у світлі положень Конституції і визначати правові форми втілення положень закону, що є предметом конституційної перевірки, у практичній діяльності учасників правовідносин; в) забезпечити справедливе вирішення спору відповідно до засад справедливості та конституційних цінностей, насамперед верховенства основних прав і свобод, пріоритету гуманітарного виміру діяльності органів публічної влади.

Ситуація довкола діяльності й очікуваних рішень Конституційного Суду України набула у травні – липні 2007 року надто резонансного і важливого для суспільства значення. Єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, відповідно до Конституції України, покликаний стояти на захисті конституційних прав і свобод громадян, бути арбітром поміж органами конституційної юрисдикції у вирішенні певних конфліктних ситуацій, по суті, втрачає таку можливість. За майже два минулі роки (якщо згадати, що останнє рішення КСУ було прийнято ще в жовтні 2005) судом до початку травня 2007 року не ухвалено жодного рішення. Крім того, тривалий час йшлося про нелегітимність Суду через інформацію, яка була оприлюднена стосовно ознак корупційності в діяльності суддів, указів Президента України щодо звільнення „за порушення присяги судді“ ряду конституційних суддів⁹⁸.

Першим у 2007 році було рішення Конституційного Суду України стосовно неконституційності призначення Президентом голів судів та їх заступників. Стосувалося воно тлумачення статті 20 Закону „Про судоустрій України“, що визначає процедуру призначення суддів на адміністративні посади. Навколо цього Рішення також довго точилися дискусії щодо його легітимності, оскільки в голосуванні брав участь конституційний суддя, який був звільнений Указом Президента України. До того ж, саме його голос був вирішальним – десятим, а це – той кворум, який необхідний для ухвалення рішення. На жаль, усе наведене та багато інших добре відомих фактів свідчило про те, що діяльність Конституцій-

⁹⁸ Оніщук М. *Втрата довіри до єдиного органу конституційної юрисдикції* // *Юридичний Вісник України*, № 22, 2–8 червня, стор. 6.

ного Суду України на той час перемістилася в площину, яка межує з втратою довіри до легітимності його рішень. Додатковим фактом, який досить характерно ілюстрував ситуацію в Конституційному Суді, була відставка його Голови й обрання виконуючим обов'язки Голови Суду звільненого Указом Президента України судді Конституційного Суду.

У зв'язку з цим багато хто звертався (навіть опосередковано – через ЗМІ) до суддів Конституційного Суду України із закликом подати заяви про відставку і тим самим надати можливість Президенту України, Верховній Раді і з'їзду суддів – як суб'єктам формування КСУ – у найкоротший термін сформувати новий склад Суду. Такий крок з боку суддів КСУ, на їх думку, був би зрозумілим українцям і відповідав би суспільним інтересам та необхідності створення потужного й авторитетного Суду, який буде здатним залишатися поза межами будь-яких політичних процесів та вирішуватиме саме ті завдання, які покладає на нього Конституція України.

Сьогодні всі політичні сили, як і Президент України, зацікавлені в тому, щоб Конституційний Суд України діяв і був правочинним ухвалювати відповідні конституційні рішення. Водночас очевидно, що глава держави, як і українське суспільство, повинні бути переконаними у легітимності і легальності ухвалених ним рішень з тим, щоб вони виконувалися на всій території держави. Все те, що відбувалося у травні – липні 2007 року в Конституційному Суді й довкола нього, включаючи й відповідну боротьбу судових рішень, ухвал і, власне, сама атмосфера у суді, свідчать, що КСУ перебував в стані, в якому не міг ні приймати легітимні рішення, ні сподіватись на довіру суспільства до цих рішень. Годі й говорити про те, що проблеми, які значною мірою були породжені політичними неузгодженостями, не цілком лежать у площині КСУ, а перебувають у сфері реалій української політики. Мається на увазі, що навіть уявити важко, що могло бути ухвалене рішення, яке перебувало у правовому полі і було сприйняте українським суспільством як легітимне. Треба добре розуміти, що опозиційні фракції у 2007 році вийшли з Верховної Ради України не у зв'язку з відсутністю конституційного рішення. Зроблено це було у відповідь на спробу спотворити результати парламентських виборів – 2006, на яких нинішня коаліція отримала просту більшість, а за рахунок усякого роду маніпуляцій хотіла мати конституційну більшість. Резюмуючи зазначене, слід зауважити, що рішення Конституційного Суду України було важливою складовою конституційного врегулювання ситуації. Але, на жаль, в умовах, що склалися (йдеться і про сам склад Суду, і ситуацію навколо нього), ці рішення не могли вирішити проблем, в яких опинилася країна. Ситуація виріши-

лася за допомогою політичних механізмів. Тому Україна так і очікує утвердження верховенства права.

5.5. Практикум

№ 1. У науковій літературі з конституційного права існують різні підходи до визначення та класифікації актів Президента України.

1. Як регулює питання про акти Президента України Конституція України і чому?
2. Чим обумовлена відмінність у підходах до визначення та класифікації актів Президента України в науковій літературі?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично, юридично і фактично.

№ 2. Ревізуючи спадок свого попередника, Президент України видав на підставі статті 102 Конституції України указ від 3 березня 2007 р., яким визнано скасованим через невідповідність Конституції і законам України указ Президента України від 25 грудня 2003 р. № 1486 „Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізацію життєдіяльності м. Мукачєвого Закарпатської області“. Останній указ був визнаний таким, що втратив чинність на підставі указу Президента від 19 квітня 2004 р. № 439.

1. До якого виду актів слід віднести указ від 25 грудня 2003 р. № 1486 і чому?
2. Чи правильно зробив Президент України, змінивши підстави скасування указу від 25 грудня 2003 р. № 1486? Якщо так (ні), то чому?
3. Відповіді обґрунтувати теоретично та юридично.

№ 3. Які акти (норми) є правовою основою для ухвалення Президентом України своїх указів та розпоряджень:

- Конституція України,
- закони України;
- демократичні конституційні звичаї;
- рішення Конституційного Суду України;
- рішення судів загальної юрисдикції;
- акти виконавчої влади;
- акти прокурорського нагляду;
- Конституція Автономної Республіки Крим;

-
- міжнародні договори;
 - рішення Європейського суду з прав людини;
 - рішення органів місцевого самоврядування;
 - політичні угоди (конституційні конвенційні норми);
 - рішення політичних партій і громадських організацій.
- Письмову відповідь обґрунтувати теоретично, юридично і практично.

№ 4. Ефективність актів Президента України в демократичній системі влади залежить від таких факторів:

- домінуючий тип правової і політичної культури громадян;
- партійно-політична система в суспільстві;
- масовий характер громадських організацій;
- роль Президента України;
- матеріальне становище переважної більшості громадян;
- ставлення громадян до приватної власності;
- парламентсько-урядова коаліція;
- рівень корупції в державі;
- стан розвитку патріотичних еліт;
- деполітизація правоохоронних органів;
- морально-духовний стан суспільства;
- демократизація судової влади;
- інше (дописати).

1. Виділити 3–4 фактори, які визначають ефективність актів Президента України.
2. Письмову відповідь обґрунтувати теоретично, юридично і фактично.

№ 5. Міністр освіти відмовився завізувати указ Президента України щодо присвоєння відповідних звань групі вчителів шкіл та професорів ВНЗ. Прем'єр-міністр запропонував міністрові освіти піти у відставку.

1. Чи несе політичну відповідальність міністр України за відмову від візування акта Президента України? Якщо так (ні), то чому?
2. Чи правомірно поступив Прем'єр-міністр? Якщо так (ні), то чому?
3. Письмову відповідь обґрунтувати теоретично і юридично.

№ 6. За одним „круглим столом“ під час дискусії виявилось декілька підходів до питання про скріплення підписом Прем'єр-міністра і відповідального міністра актів Президента України у випадках, передбачених Конституцією України. Зокрема одні автори вважали це скріплення

формальним моментом, другі – інформативним засобом, треті – пов'язували з ним набуття чинності указів глави держави.

1. Які юридичні наслідки має скріплення підписом Прем'єр-міністра і відповідального міністра актів Президента України?
2. Яким чином поділяється відповідальність посадових осіб, які скріпили своїм підписом акти Президента?
3. Які правові наслідки має процедура скріплення підписом Прем'єр-міністра і відповідального міністра актів Президента України для здійснення повноважень главою держави?
4. Письмові відповіді обґрунтувати теоретично і юридично.

№ 7. Проаналізувати вітчизняний та зарубіжний досвід з ухвалення актів глави держави в умовах політичної кризи і внести 1–2 письмові пропозиції (з відповідним обґрунтуванням) щодо вдосконалення існуючої практики конституційно-правового регулювання в Україні даного питання.

№ 8. Знайти в друкованих засобах масової інформації („День“, „Дзеркало тижня“, „Юргазета“, „Правовий тиждень“ тощо) та проаналізувати 2–3 приклади стосовно актів Президента України.

1. Про які саме акти глави держави в них йде мова і чому?
2. Як співвідноситься юридичний і фактичний зміст актів Президента України в цих матеріалах?
3. Письмові відповіді аргументувати теоретично та юридично.

№ 9. Згідно з Конституцією України судові органи в межах своєї предметної компетенції можуть проводити оцінку конституційності та законності актів Президента України. Судовому контролю в Україні підлягають і політичні акти вищих органів державної влади.

Якщо в умовах президентсько-парламентської форми правління (до 2006) судова влада фактично самообмежувала свій контроль над актами глави держави, то з переходом до парламентсько-президентської форми правління цей контроль став ширшим, ніж у країнах класичної демократії, зокрема у Франції, де певний період діяла судова доктрина так званих „урядових актів“, згідно з якою політичні акти парламенту, глави держави та уряду не підлягали судовому контролю.

1. Які акти Президента України можуть оскаржувати громадяни України, зокрема державні службовці і в порядку якого судочинства розглядаються ці спори?

-
2. З яких питань громадяни України є суб'єктами права на конституційне звернення до Конституційного Суду України?
 3. Хто з наведених суб'єктів не має права звертатися з конституційним поданням з питань невідповідності актів Президента України Конституції України:
 - а) Уповноважений Верховної Ради з прав людини;
 - б) Голова Верховної Ради України;
 - в) окремий народний депутат України;
 - г) Кабінет Міністрів України
 4. Письмові відповіді обґрунтувати з посиланням на норми права.

№ 10. У Конституції і законах України містяться норми, які передбачають право фізичних та юридичних осіб оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

1. Назвати норми Конституції України, які визнають право фізичних та юридичних осіб на оскарження актів Президента.
2. Назвати 3–4 положень чинного законодавства України, які регламентують порядок оскарження актів Президента України. Чи відповідають ці норми положенням Конституції України?
3. Письмові відповіді обґрунтувати.

№ 11. У випадку, коли правовий акт Президента України визнано Конституційним Судом України неконституційним, цей акт:

- а) повертається на доробку у той орган, що його видав;
- б) підлягає відміні органом, що прийняв цей акт;
- в) підлягає відміні Президентом України як гарантом дотримання Конституції України;
- г) втрачає чинність від дня ухвалення рішення про його неконституційність.

Письмові відповіді обґрунтувати.

№ 12. Рішенням Конституційного Суду України від 6 липня 1998 року у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 „Про Національне бюро розслідувань України“ було визнано такими, що не відповідають Конституції України окремі положення зазначеного Указу стосовно визначення організаційної структури Національного бюро розслідувань України (статті 4, 5, 6, 9, абзац третій статті 10); стосовно визначення порядку

затвердження структури, граничної чисельності працівників і штатного розпису Національного бюро розслідувань України (стаття 5); стосовно затвердження Положення про Національне бюро розслідувань України (стаття 8); стосовно визначення підпорядкованості Директора Національного бюро розслідувань України (положення „який безпосередньо підпорядковується Президентові України“ в частині першій статті 3); стосовно порядку призначення на посади та звільнення з посад першого заступника і заступників Директора Національного бюро розслідувань України (положення „яких за його поданням призначає на посади та звільняє з посад Президент України“ в частині третій статті 3) та стосовно призначення на посади та звільнення з посад начальників регіональних бюро розслідувань (частина друга статті 4).

1. Чи може бути оскаржене таке рішення Конституційного Суду України до Верховного Суду України?
2. Чи може бути оскаржене таке рішення Конституційного Суду України до Міжнародного Суду?
3. Чи є вказане Рішення Конституційного Суду України остаточним і таким, що не підлягає оскарженню?
4. Чи повинні бути звільнені зі своїх посад у зв'язку з таким рішенням Конституційного Суду України Директор Національного бюро розслідувань України, його перший заступник і заступники та начальники регіональних бюро розслідувань?

№ 13. Частина друга статті 95 Закону України „Про Конституційний Суд України“ передбачає, що у разі, якщо при тлумаченні закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону.

1. Чи може Конституційний Суд України при розгляді справи про тлумачення або про неконституційність окремої норми закону України вийти за межі справи і розглядати стосовно конституційності іншу правову норму цього Закону, яка не є предметом конституційного подання (звернення)?
2. Чи може Конституційний Суд України, вирішуючи питання тлумачення окремих положень будь-якого акта Президента України, за наявності ознак їх неконституційності або невідповідності Конституції України, цього акта глави держави в цілому, визнати неконституційними ці правові положення чи весь акт в цілому такими (таким), що не відповідають Конституції України?

Письмові відповіді обґрунтувати.

№ 14. З мотивів невідповідності Конституції України 13 серпня 2007 року Президент України своїм Указом № 706 зупинив дію постанов Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2006 року № 1854 „Про вдосконалення управління атомно-промисловим комплексом“, якою передбачено утворення державного концерну „Укратомпром“, та від 14 березня 2007 року № 456 „Деякі питання державного концерну „Укратомпром“, якою затверджено Статут цього Концерну.

1. Чи втрачає концерн „Укратомпром“ у зв'язку із зупиненням дії вказаних постанов уряду статус юридичної особи?
 2. Чи обмежуються у зв'язку із зупиненням дії вказаних постанов уряду права та обов'язки цього Концерну, у тому числі і відповідальність за зобов'язаннями?
 3. Чи продовжує здійснювати свою господарську діяльність концерн „Укратомпром“ після зупинення дії вказаних постанов уряду?
- Відповіді обґрунтувати з посиланням на норми права.

№ 15. У період з 2 квітня по 31 липня 2007 року Президент України видав низку указів, якими він достроково припиняв повноваження Верховної Ради України V скликання та призначав позачергові вибори до Верховної Ради України. Це такі укази:

Указ Президента України від 2 квітня 2007 року № 264 „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України“;

Указ Президента України від 26 квітня 2007 року № 355 „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України“;

Указ Президента України від 29 травня 2007 року № 476 „Про зупинення дії статті 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355“;

Указ Президента України від 31 травня 2007 року № 480 „Про внесення змін до статті 1 Указу Президента України від 29 травня 2007 року № 476“;

Указ Президента України від 1 червня 2007 року № 482 „Про внесення змін до статті 1 Указу Президента України від 29 травня 2007 року № 476“;

Указ Президента України від 5 червня 2007 року № 496 „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України““““;

Указ Президента України від 5 червня 2007 року № 497 „Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень“;

Указ Президента України від 31 липня 2007 року № 675 „Про внесення змін до Указу Президента України від 5 червня 2007 року № 497“.

1. З якого моменту вважаються достроково припиненими повноваження Верховної Ради України?
2. Чи поновлювалися повноваження Верховної Ради України після указу Президента України про призначення позачергових парламентських виборів від 2 квітня 2007 року? Якщо так, то скільки разів відбувалося таке поновлення?
3. Який день вважається датою останнього дострокового припинення повноважень Верховної Ради України?
4. Чи зберегла Верховна Рада України після дострокового припинення її повноважень свою правосуб'єктність, зокрема при розгляді справ у Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції?

Письмові відповіді обґрунтувати.

№ 16. Виберіть з наведеного переліку форми (джерела) права, на підставі яких можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами акти Президента України:

- Конституція України;
- закони України;
- демократичні конституційні звичаї;
- рішення Конституційного Суду України;
- рішення судів загальної юрисдикції;
- акти прокурорського нагляду;
- акти виконавчої влади;
- Конституція Автономної Республіки Крим;
- міжнародні договори;
- рішення Європейського суду з прав людини;
- рішення органів місцевого самоврядування;
- політичні угоди (конституційні конвенційні норми);
- рішення політичних партій і громадських організацій.

Письмову відповідь обґрунтувати.

№ 17. У Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України було зокрема встановлено, що Верховна Рада України є повноважною, тобто правомочною приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження, за умов обрання не менш як двох третин від її конституційного складу і складення новообраними на-

родними депутатами України присяги. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом усього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії.

1. Чи створив Президент України своїм указом про позачергові парламентські вибори від 5 червня 2007 р. новий прецедент щодо застосування статті 82 Конституції України? Якщо так (ні), то чому?

№ 18. Питання про підвідомчість Конституційному Суду України справ про конституційність указів Президента про дострокове припинення повноважень парламенту від 2 та 26 квітня 2007 р. за конституційними поданнями народних депутатів України активно дискутувалось у ЗМІ, на конференціях і за круглими столами.

Одні автори вважали, що Суд обов'язково повинен розглядати ці справи, оскільки стаття 150 Конституції України надає народним депутатам України право оскаржувати будь-які укази глави держави. Інші автори виходили з того, що конституційні подання депутатів перебувають за межами предметної компетенції парламенту (стаття 85 Конституції України та інші статті), а тому непідсудні єдиному органу конституційної юрисдикції. Треті автори вважали, що оскарженню в Конституційному Суду України з боку народних депутатів підлягають тільки нормативні положення указів Президента України про дострокове припинення повноважень парламенту.

1. Назвіть юридичні підстави для розгляду зазначених справ Конституційним Судом?
2. Назвіть можливі підстави для відмови суб'єктам конституційного подання у відкритті конституційного провадження по даних справах?
3. Чи може Конституційний Суд України при розгляді питання щодо конституційності указів Президента України від 2 і 26 квітня 2007 року застосовувати казуальне тлумачення?
4. Письмові відповіді аргументувати.

5.6. Рекомендована література

1. Бисага Ю. М. Контрасигнація актів глави держави: український та зарубіжний досвід / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов // *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. – К., 2006. – Вип. 17. – С. 136–139.

2. Васильченко О.П. Нормативно-правові акти Президента України як джерело конституційного права // *Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство*. – 2006. – Вип. 311. – С. 49–54.

3. Веніславський Ф. Конституційно-правовий аналіз Указу Президента України В. Ющенка від 2 квітня 2007 року „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України“ в аспекті аргументів, що можуть лягти в основу рішення Конституційного Суду України/ Ф. Веніславський // *Права людини*. – 2007. – № 11. – С. 5–8; *Вибори та демократія*. – 2007. – № 2. – С. 69–75.

4. Висновок Венеціанської комісії щодо законодавчого забезпечення дострокових виборів в Україні (прийнятий на 71-й Пленарній сесії, Венеція, 1–2 червня 2007 року).

5. Виступи представників Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України під час розгляду справи щодо конституційності Указу Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264/2007 (В. Шаповал, постійний представник Президента України у Конституційному Суді України; А. Селіванов, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України; В. Німченко, постійний представник Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України) // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 2. – С. 34–69.

6. Висновок Правового управління Секретаріату Конституційного Суду України від 10.04.2007 року щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України“ від 2 квітня 2007 року // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 2. – С. 24–33.

7. Волощук О. Т. Акти Президента: проблеми визначення юридичної природи (на прикладі конституційних норм України, Росії та Франції)/ О. Т. Волощук // *Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство*. – Чернівці, 2006. – Вип. 333. – С. 56–60.

8. Головатенко В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції // *Право України*. – 2004. – № 3. – С. 14–17.

9. Євстігнєєв А. Оскарження актів органів держави та місцевого самоврядування за Кодексом адміністративного судочинства України / А. Євстігнєєв // *Юридичний журнал*. – 2006. – №: 12. – С. 31–33.

10. Журавський В. Розпуск парламенту: спроба друга: [Про Указ Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ № 355/2007 від 26 квітня 2007 року] // Урядовий кур’єр. – 2007. – 5 травня. – С. 11.

11. Каленіченко Л. І. Сутність конституційного права на оскарження // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Матеріали наук.-практ. конф., 12 травня 2006 р., м. Харків. – Х., 2006. – С. 122–124.

12. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України“ від 2 квітня 2007 р. № 264/2007 // Вибори та демократія. – 2007. – №: 2. – С. 17 – 20.

13. Мазур Д. В. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів президента в республіках зі змішаною формою правління / Д. В. Мазур // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. № 5. – С. 32–34.

14. Мазур Д. В. Правові акти президентів України і Росії та їх класифікація: теоретико-правовий аспект / Д. В. Мазур // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2004. – Вип.: 27. – С. 230–237.

15. Осадчий А.Ю. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів/ А.Ю.Осадчий // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр.. – Одеса, 2005. – Вип. 26. – С. 288–290.

16. Томкіна О. Судовий контроль за реалізацією актів Кабінету Міністрів України/ О. Томкіна // Юридична Україна. – 2007. – № 7. – С. 41–43.

17. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи про функціонування демократичних інституцій в Україні (Резолюція 1549 від 19 квітня 2007 року) // Вибори та демократія. – 2007. – № 2. – С. 92–95.

18. Речицький В. Юридичний коментар до Указу Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ від 26 квітня 2007 року/ В. Речицький // Права людини. – 2007. – №: 13. – 1–15 травня. – С. 2–4.

19. Юридичний висновок Міністерства юстиції від 26.04.2007 року № 355 за результатами правової експертизи Указу Президента України від 2 квітня 2007 року № 264 „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України“ // Вибори та демократія. – 2007. – № 2. – С. 20–23.

20. Юридичний висновок Незалежного українського центру правових ініціатив і експертизи „Правова держава“ щодо Указу Президента України № 264/2007 „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України“ від 2 квітня 2007 року // Киевские ведомости. – 2007. – 21 апреля. – С. 6–7; Вибори та демократія. – 2007. – № 2. – С. 76–82.

Заключне слово

Конституційна криза інститутів публічної влади протягом квітня – червня 2007 року розкрила особливості перехідного характеру конституційної системи в Україні. **Особливістю перехідного етапу вітчизняного конституціоналізму є необхідність вирішення таких основних проблем:**

- остаточної відмови від спадщини радянського варіанта номінального конституціоналізму та забезпечення самоідентифікації нації;
- визнання політичного плюралізму та подолання клієнтелізму і корпоративізму політичних партій та формування політичної волі народу;
- забезпечення рівності видів власності та гарантій права власності;
- забезпечення становлення ринкової економіки та ефективної системи соціального захисту;
- забезпечення демократичних цінностей та належної організації держави;
- забезпечення поділу влади та узгодженого функціонування інститутів влади на конституційних засадах.

Ці проблеми конституціоналізму певною мірою виразилися в ході аналізованої нами конституційній кризі 2007 року. Їхнє невирішення служитиме подальшим джерелом можливих конституційних криз. Якщо аналізувати конституційну кризу квітня – червня 2007 року, то її **основними джерелами** були:

- численні прояви радянської спадщини номінального конституціоналізму, який апелює до авторитаризму, прийняття владних рішень в обхід правових процедур, ігнорування позиції меншості з боку парламентської більшості, невиконання окремими інститутами влади законів та програмних документів (наприклад, Універсалу національної єдності), віра в ефемерну ідею повновладдя парламенту;
- істотні вади конституційного закону № 2222-IV, які мають системний характер, і занадто обмежують свободу політичної діяльності інститутів влади (насамперед парламенту та глави держави);
- численні прояви правового нігілізму та спроби учасників політичного процесу впливати на інститути правосуддя, якщо на розгляді компетентного суду знаходиться розгляд спору про повноваження, або використання судів як інструмента блокування рішень дискреційного характеру;

– відсутність консенсусу серед учасників політичного процесу щодо необхідності додержання конституційних принципів і норм як необхідної основи належної їх діяльності.

Ілюзія концепції суверенітету парламенту, згідно з якою Верховна Рада може приймати рішення з будь-яких питань конституційного характеру, зокрема й щодо монополії на прийняття Конституції, ставить механізм вирішення конституційних криз у глухий кут. Уроки 2007 року свідчать, що у подоланні конституційних криз рівною мірою беруть участь провідні конституційні органи влади – парламент, глави держави, уряд, орган конституційної юрисдикції, а також суб'єкти політичного процесу – політичні партії та парламентські фракції.

Для подолання конституційних криз необхідно досягати суспільного консенсусу між провідними інститутами влади та учасниками політичного процесу. **Такий консенсус можна досягнути лише на основі вільного демократичного дискурсу щодо можливих майбутніх наслідків правових і політичних рішень, які приймаються.** Причому учасники цього дискурсу повинні усвідомлювати, передбачати і закладати в основі своїх рішень середньо– і довгострокові наслідки схвалюваних рішень.

Основний урок конституційної кризи квітня – червня 2007 року є вироблення стійкого консенсусу щодо необхідності додержання правил гри на засадах рівності і справедливості всіма інститутами влади та учасниками політичного процесу. Для забезпечення стійкості владних інститутів також необхідне усвідомлення поваги до конституційної юстиції в особі Конституційного Суду України, який у рамках правової процедури за допомогою правових засобів забезпечує верховенство Конституції як Основного Закону на всій території України. Президент України під час вирішення конституційних криз забезпечує належне функціонування інститутів публічної влади та їхню взаємодію. Такі повноваження глави держави мають характер владних прерогатив, які виражають його дискреційні повноваження. Тому під час вирішення питання про конституційність реалізації главою держави своїх дискреційних повноважень необхідно визначити свободу розсуду, яка лежить в основі правового акта. Відповідно вирішення питання про конституційність актів глави держави, заснованих на здійсненні Президентом своїх дискреційних повноважень, переміщається у площину їх обґрунтованості та дотримання вимог належної правової процедури (проведення необхідних консультацій, додержання процесуальної форми тощо).

Якщо в основі конституційної кризи є протистояння між більшістю та опозицією у парламенті, можливі три варіанти вирішення такої кризи. По-перше, вона може бути розв'язана Конституційним Судом шляхом

вирішення питання про конституційність правового акта, ухваленого Верховною Радою.

По-друге, криза може бути подолана шляхом проведення консультацій між учасниками політичного процесу на засадах відкритого і вільного демократичного дискурсу щодо передбачуваних наслідків владних рішень, які ухвалюються компетентним органом публічної влади. У такому разі суб'єкти політичного процесу зв'язані конституційними цінностями і принципами, програмними документами політичних партій, яких вони репрезентують, національними програми та іншими документами стратегічного характеру, законами України. Така система дискурсу дозволить закласти у акти політичного компромісу політичну волю народу України, яка виражається у ході голосування на виборах за певні політичні партії як носіїв певної стратегії (програми) розвитку суспільства.

По-третє, якщо в основі конституційної кризи лежать питання політичного процесу, то на основі консультацій з учасниками політичного процесу глава держави приймає рішення про дострокове припинення повноважень парламенту і призначає позачергові парламентські вибори для з'ясування розподілу політичних сил за результатами народного голосування. Тоді народ України виступає як остаточний арбітр у протистоянні між політичними силами.

Вирішення конституційної кризи 2007 року не є остаточним. Налагодження нормального функціонування інститутів публічної влади лише розпочалося нещодавно. Істотні проблеми відчуваються у функціонуванні вітчизняного парламентаризму. Зокрема, існує потреба вироблення чітких традицій парламентських процедур, в які необхідно закласти комунікаційні процедури між парламентською більшістю та опозицією на засадах рівності та справедливості. Необхідно поновити діалог між опозицією та урядом, щоб уряд враховував критику опозиції для прийняття виважених і компетентних владних рішень.

Взаємовідносини між главою держави та урядом в умовах дуалізму виконавчої влади можна будувати за двома моделями. По-перше, за моделлю концентрації при формуванні в парламенті більшості, яка підтримує політичний курс Президента України, центр прийняття стратегічних рішень переміщується у площину прерогатив глави держави. Тоді інститут президентства перетворюється у центр стратегічного планування подальшого розвитку українського суспільства. Парламент перетворюється на арену обговорення таких стратегічних планів, на якій між більшістю та опозицією досягається консенсус щодо передбачуваних наслідків, які лягають в основу законів та інших актів законодавства Ук-

раїни. У свою чергу, Президент виробляє стратегію розвитку країни, а уряд забезпечує виконання своєї Програми діяльності, яка на основі схвалення Верховною Радою надає імпульс для майбутніх актів законодавства та адміністративної практики. Така система дасть змогу не ревізувати законодавство, якщо в результаті парламентських виборів уряд буде сформовано опонентами глави держави.

По-друге, в умовах „співіснування“ між главою держави та урядом, який спирається на опонуючу главі держави парламентську більшість, розподіл владних прерогатив переміщається по лінії глава держави – уряд. У такому випадку необхідно налагоджувати канали комунікацій по лінії Президент – Кабінет Міністрів з метою пошуку компромісних владних рішень. У такій ситуації інститут президентства перетворюється на додаткову інституційну гарантію прав опозиції та забезпечення відкритого демократичного дискурсу щодо можливих наслідків правових актів уряду між правлячою більшістю та опозицією.

Однак найголовнішим засобом запобігання конституційним кризам є забезпечення режиму конституційності у діяльності інститутів публічної влади та суб'єктів політичного процесу. Це передбачає, що у випадку виникнення конфлікту інтересів його вирішення покладається на компетентну судову установу, яка ухвалює рішення, що має юридичну силу закону і не потребує визнання та остаточного схвалення з боку органів публічної влади. Факти тиску на органи правосуддя в зв'язку із вирішенням цього конфлікту повинні стати предметом невідкладного неупередженого розслідування, а особи, причетні до них, повинні стати суб'єктами кримінального переслідування з усіма випливаючими звідси юридичними наслідками.

Остаточне вирішення конституційної кризи 2007 року пов'язано з подоланням недоліків конституційного закону 2222-IV, який містить потенційні джерела майбутніх конфліктів. Тому цілком справедливим є те, що Президент України ухвалив Указ, згідно з яким утворена Національна конституційна рада. При цьому глава держави використав свої владні прерогативи як суб'єкт подання конституційних законопроектів згідно зі статтями 155, 156 Конституції України. Критика такого кроку глави держави немає якоїсь істотної аргументації, оскільки створення такої інституції є необхідною умовою для забезпечення підготовки якісного конституційного законопроекту. Навпаки, функціонування такої інституції дасть змогу виписати конституційний законопроект із залученням широкого кола фахівців у галузі конституціоналізму, філософії, політології, економіки та забезпечити відкритий демократичний дискурс щодо передбачуваних наслідків цього законопроекту.

Під час вирішення питання про внесення змін до чинної Конституції України можливі декілька варіантів розвитку, які дозволять подолати системні вади конституційного закону 2222-IV. По-перше, політичні партії, представники яких увійдуть до складу Конституційної ради, на основі досягнутого консенсусу зобов'язані забезпечити позитивне рішення парламенту за допомогою засобів фракційної дисципліни. Це потрібно для того, щоб конституція знову не стала предметом політичного торгу і не була виписана під конкретну інституцію, чи в угоду егоїстичних інтересів певного кола істеблішменту.

По-друге, якщо в ході парламентської процедури не буде досягнуто консенсусу (який вимагається не менш як 2/3 від конституційного складу парламенту), то не виключений так званий „нульовий варіант“. Тоді приймається закон, який передбачає формування Конституційної Асамблеї, яка б прийняла оновлену Конституцію України. Склад Конституційної Асамблеї необхідно формувати за мажоритарною виборчою системою в одномандатних виборчих округах. Після прийняття оновленої Конституції України Конституційна Асамблея розпускається і призначаються дострокові вибори Президента України та Верховної Ради (або Національних Зборів, якщо буде введено інститут двопалатного парламенту).

Розробляючи конституційний законопроект, необхідно пам'ятати про формування спільних соціальних цінностей та принципів права, які лежать в основі конституційного порядку. Такі соціальні цінності та принципи права не можуть довільно тлумачитися, оскільки вони залишають відкритий простір для демократичної дискусії, і повинні бути в основі правових актів компетентних органів публічної влади.

До конституційних цінностей і принципів насамперед належать: самоідентичність України та європейські цінності, національна безпека і національні інтереси, свобода, справедливість, людська гідність, гарантії основоположних прав і свобод, обмеження владної сваволі та поділ влади, проблема ефективності влади та її децентралізація, самодостатність громад та гарантії місцевого самоврядування, потужність держави та міжнародне співробітництво у взаємозв'язку з інтеграцією України на рівні наднаціональної влади (Supranational Power). Вільний і неупереджений обмін думками між фахівцями сприятиме адекватному їх закріпленню у тексті конституції, що служитиме джерелом їх інтерпретації через законодавство та конституційну юриспруденцію.

Література до всіх тем

1. Конституція України. — К.: Парламентське видавництво, 2006.
2. Закон України „Про правовий режим надзвичайного стану“ від 16.03.2000 р. №1550-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — ст.176.
3. Закон України „Про Раду національної безпеки і оборони України“ від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
4. Положення про Секретаріат Президента України: Затв. Указом Президента України від 24 березня 2005 року № 532/2005.
5. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Затв. Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006.
6. Положення про Представника Президента у Конституційному Суді України: Затв. Указом Президента України від 27 липня 2007 року № 667/2007.
7. Андрусів В. В. Інститут президента в системі міжінституційних взаємодій/ В. В. Андрусів // Стратегічні пріоритети . — 2007. — № 1(2). — С. 50-57.
8. Берназюк А. О. Проблеми становлення та розвитку інституту президентства в Україні та зарубіжних країнах / А. О.Берназюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 6. — С. 13–20.
9. Бисага Ю. Інститут глави держави в механізмі стримувань і противаг: порівняльно-правовий аналіз / Ю. Бисага, Д. Белов // Порівняльно-правові дослідження. — 2006. — № 1. — С. 68–72.
10. Бисага Ю. М. Контрасигнація актів глави держави: український та зарубіжний досвід/ Ю. М. Бисага, Д. М. Белов // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 2006. — Вип.: 17. — С. 136–139.
11. Ганьба Б. М. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави: Автореф... к. ю. н. — Х., 2001.
12. Глобальне відродження демократії / Л. Даймонд, М. Ф. Платнер (ред.). Наук. ред. передмова, коментарі та покажчик імен Є. Виноградова. — Львів: Ахілл, 2004.
13. Головатий С. Скріплення підписом: контрасигнація чи візування? // Юридичний вісник України. — 1998.— №3 (133). — 15–21 січня.

14. Демократическое правовое государство и гражданское общество в странах Центрально-Восточной Европы. – М., 2005.

15. Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007). Теоретичні та практичні аспекти: Науково-практичний посібник. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність“, 2007. – 204 с.

16. Кампо В. Куди еволюціонує інститут президентства? / В. Кампо // Український юрист. – 2005. – № 5. – С. 88.

17. Кампо В. М. Суспільство і право: 2004–2006. Роздуми українського вченого-конституціоналіста / За заг. ред. Є. В. Бурлая. – К.: Поліграфічно-видавничий центр Академії муніципального управління, 2007. – 74 с.

18. Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. – К., 2007. – 365 с.

19. Коментар до Конституції України. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998.

20. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К.: ІДП НАНУ, 2001.

21. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи (Аналітична доповідь) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1.

22. Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми. Збірник наукових праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / Відпов. ред. проф. П. Ф. Мартиненко і доц. В. М. Кампо – К., „Купріянова“, 2007. – 320 с.

23. Кривенко Л. Президент України: конституційно-правовий статус // Віче, 1994. – № 12.

24. Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В. Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз. – К.: Юридична думка, 2004.

25. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. – М., 1997.

26. Лемак В. Президент і Уряд у нетиповій моделі змішаної республіки в Україні: теоретичні і порівняльно-правові аспекти: [Новий конституційний статус Президента; новий конституційний статус Уряду України] / В. Лемак // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 2. – С. 33-39.

27. Лінецький С. В. Метаморфози державного режиму України (політико-правовий аналіз). – К.: Атіка, 2003.

28. Луканов Ю. Третій президент України. К.: Такі справи, 1997. – 158 с.

-
29. Межі державної влади (монографічне дослідження). – К.: Укр. Центр духовної культури, 2001.
30. Мере Ж. Принцип суверенітету. – Львів: Кальварія, 2003.
31. Оніщук М.В. Проблеми державотворення та право творення в незалежній Україні: Статті, інтерв'ю / Упоряд., заг. ред. В.Л. Федоренко. – К.: Видавничий Дім „Юридична книга“, 2007. – 416 с.
32. Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність / За заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної– К.: Ін Юре, 2005.
33. Савчин М. В. Основи вільного демократичного ладу України: принцип верховенства права, демократія та свобода політичної діяльності // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – Вип. 7. – Ужгород, 2007. – С. 77 – 82.
34. Савчин М. В. Установлення конституції та правовий континуїтет державності: шляхи реалізації Основного закону // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 60–64.
35. Савчин М. В. Президент України у конституційній системі: забезпечення континуїтету та належного функціонування публічної влади главою держави // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3 (53). – С. 42–50.
36. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001.
37. Сахаров А. Н. Институт президентства в современном мире. – М., 1994.
38. Сербьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Монографія. – Харків: „Ксілон“, 2001. – 280 с.
39. Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики. – К.: „МП Леся“, 2007. – 716 с.
40. Співак В. І. Правова культура виборів в Україні: теорія і практика: Монографія / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка“, 2006. – 156 с.
41. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. – Т.1 / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка“, 2006. – 544 с.
42. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с.
43. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: Навч. посібник. – К.: Вид-во „Ліра-К“, 2006. – 366 с.

-
44. Проблеми реалізації Конституції України: Теорія і практика / Відп. ред. В. Ф. Погорілко. – К.: ІДП НАН: „А.С.К.“, 2003.
45. Чиркин В. Е. Президентская власть // Гос-во и право. – 1997. – № 7.
46. Чемерис В. Президент. – К.: Свенас, 1994. – 464 с.
47. Чушенко В. І., Заець І. Я. Конституційне право України: Підруч. – К.: Видавничий Дім „Ін Юре“, 2007. – 488 с.
48. Фомін А. І., Гнилорибов В. В. Конституційне право зарубіжних країн. Навчальний посібник. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. – 288 с.
49. Фрицький Ю. Передумови визначення статусу Президента України в період 1991–2007 рр. / Ю. Фрицький // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 7. – С. 92–94.
50. Футей Б. Становлення правової держави в Україні. – К.: Юрінком Інтер, 2005.
51. Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Фридрих Август фон Хайек: Пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева под ред. А. Куряева. – М., 2006.
52. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер с англ. – М., 2001.
53. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К.: Програма, 1995.
54. Шаповал В. Президент держави як інститут представницької демократії/ В. Шаповал // Державне управління в Україні: реалії та перспективи: Зб. наук. пр./ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – С. 268–276.
55. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. – К.: Юрінком Інтер, 2005.
56. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993.
57. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. – К.: ИД „Княгиня Ольга“, 2007. – 416 с.: ил.
58. American Constitutional Law. 3rd ed. / Ed. by L. Fisher. Durham: Carolina Academic Press, 1990.
59. Bagehot, Walter. The English Constitution. With an introduction by R.H.S. Crossman. Ithaca: Cornell University Press, 1963.
60. Birch, A. H. Representative and Responsible Government. Toronto: University of Toronto Press, 1964.
61. Boston, Jonathan. Governing Under Proportional Representation: Lessons From Europe. Wellington: Institute of Policy Studies, 1998.
62. Cotteret J., Emeri M. Les systemes electroux. – Paris, 1970.

63. Dicey A. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. – London: Macmillan and Co., 1931.

64. Kommers, Donald P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany / 2nd Ed.* – Durham and London: Duke University Press, 1997.

65. *Le nouveau constitutionnalisme. Melanges en l'honneur de Gerard Conac. Textes rassemblés par J.-C. Colliard et J. Feguzo.* – Paris : Economica, 2001.

66. Lijphart, Arend. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

67. Madgwick P. *Introduction to British Politics*. – London, 1979.

68. Marshall G. *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*. – Oxford: Clarendon Press, 1984.

69. Mill, John Stuart. *Consideration on Representative Government*. Edited with an introduction by Currin V. Shields. New York, 1958.

70. Norton, Philipp. *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. London: Frank Cass, 1999.

71. Norton, Philipp. *Parliaments in Contemporaris Western Europe*. London: Frank Cass, 1998.

72. Sartori, G. *The Theory of Democracy Revisited*. – Chatham, New Jersey: Chatham House, 1987.

73. Verney, Douglas V. *Analysis of Political Systems*. London: Routledge and Keagan Paul, 1979.

74. Von Beyme, Klaus. *The Legislator. German Parliament as a Centre of Political Decision-Making*. Aidershot: Ashgate, 1998.

Для нотаток

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Волянська Галина Миколаївна – доцент Національного університету „Кієво-Могилянська академія“, кандидат юридичних наук.

Онішук Микола Васильович – Міністр юстиції України, Голова Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, заслужений юрист України, кандидат юридичних наук.

Савчин Михайло Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Закарпатського державного університету (м. Ужгород).

Федоренко Владислав Леонідович – Перший заступник Директора Національного інституту стратегічних досліджень – керівник Центру з нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, кандидат юридичних наук.

Барвіцький Віктор Юрійович – викладач Академії муніципального управління, аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України.

Романчук Тетяна Юріївна – головний консультант Конституційного Суду України.

Шепель Алла Олексіївна – головний консультант Конституційного Суду України.

Видано за підтримки Міжнародного фонду „Відродження“.



Погляди, які викладені тут належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну точку зору Міжнародного фонду „Відродження“.

**Конституційна конфліктологія
(конституційні механізми подолання політичних криз)**

Посібник для викладачів і студентів

За редакцією

Федоренка В.Л. Савчина М.В.

Інститут громадянського суспільства
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22. к. 21
тел./факс: 529-73-94
ел. пошта: csi@csi.org.ua
Інтернет сторінка: www.csi.org.ua

Підписано до друку з оригінал-макету 03.03.2008.
Формат 60x84/16. Гарнітура Newton. Папір офсетний.
Умовн.-друк. арк. 10,93. Обл.-вид. арк. 8,51. Наклад 300 прим.