

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА



ВИДАННЯ РЕКОМЕНДОВАНЕ ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
(ПРОТОКОЛ № 19 ВІД 29 ГРУДНЯ 2017 РОКУ)

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ВИДАВЕЦЬ: РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ «УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА»

ЗАСНОВНИКИ: ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ «ЦЕНТР КОНСТИТУЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ»
РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ «УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА»

ГОЛОВНІ РЕДАКТОРИ: ОЛЕНА БОРИСЛАВСЬКА, СЕРГІЙ РІЗНИК

Наша місія — створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму як українськими, так і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу (одночасного видання англомовного та україномовного ідентичних примірників)

ЧАСОПИС ВНЕСЕНО ДО ПЕРЕЛІКУ НАУКОВИХ ФАХОВИХ ВИДАНЬ УКРАЇНИ
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ КВ 22166-12066Р ВІД 07.06.2016 РОКУ



УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНЕ ІНТЕРВ'Ю / МУСТАФА ДЖЕМІЛЄВ: «ЖИВИ В КРИМУ»

Сергій Різник **3**

ВІД РЕДАКЦІЇ / ТЕРИТОРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ТА ПРОБЛЕМИ
ПОЛІТИЧНОЇ СЕЦЕСІЇ В ЄВРОПІ

Олена Бориславська **11**

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / ПИТАННЯ МОВИ, ГРОМАДЯНСТВА, АВТОНОМІЇ

Підготувала: Ольга Никорак **18**

НАУКОВІ СТАТТІ /
СТАНОВЛЕННЯ ПРИНЦИПУ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Віталій Семків **22**

ЗАБОРОНЯЮЧІ ПРИПИСИ ПЕРЕГЛЯДУ КОНСТИТУЦІЇ В СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ
ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Євгенія Черняк **31**

ДОКТРИНАЛЬНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ
У КОНТЕКСТІ ТЕОРІЇ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

Роман Крусан **38**

ДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН
У ЗАКОНОТВОРЕННІ В УКРАЇНІ

Ірина Средницька **46**

СЛОВО МОЛОДИМ НАУКОВЦЯМ/ ПРИНЦИПИ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Андрій Матат **51**

ПРАВОВА СПАДЩИНА / КОСТЬ АНТОНОВИЧ ЛЕВИЦЬКИЙ.
ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШОСТЕЙ

Підготував: Назарій Стецик **59**

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ **63**



Сергій РІЗНИК
/ кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права, заступник декана юридичного факультету ЛНУ імені Івана Франка



Мустафа ДЖЕМІЛЄВ
/ лідер кримськотатарського народу, політичний та громадський діяч, дисидент, народний депутат України

«ЖИВИ В КРИМУ»

«ЩОБ У ЛЮДИНИ БУЛА САМОПОВАГА ВІДЧУВАТИ СЕБЕ ГРОМАДЯНИНОМ, ЛЮДИНОЮ, ВРЕШТІ-РЕШТ ВОНА ПОВИННА ВИКОНУВАТИ СВІЙ ОБОВ'ЯЗОК НЕЗАЛЕЖНО ВІД ОБСТАВИН»

Інтерв'ю з лідером кримськотатарського народу, політичним та громадським діячем, дисидентом, народним депутатом України Мустафою Джемілевим

• Шановний Мустафа-ага, у чому, на Вашу думку, полягає взаємозв'язок кримськотатарського й українського народів як етнічних спільнот та їх поєднання в українській політичній нації?

Якщо пригадати, як трактували взаємини кримськотатарського й українського народів у радянський період, то переважно зазначали про набіги кримських татар, називали їх розбійниками. Насправді це ж було зовсім по-іншому. Так, були різні моменти і сутички. Але більше було спільного. Навіть після взаємних набігів козаки і кримські татари збиралися й обговорювали: хто у кого що забрав і хто кому що повинен відшкодувати. Жили як сусіди, сусіди іноді сваряться, але здебільшого вони живуть мирно і спокійно співіснують. А Росії це було дуже важливо: по-перше, для виправдання депортації, оскільки це народ нехороший. Пригадується анекдотичний випадок: у нас був, покійний вже, керівник кримськотатарської діаспори, Ахмед Караугли, він займав посаду міністра туризму, а потім очолював діаспору. Здається, в 52 році з ініціативи українських націоналістів було створено антибільшовицький блок народів. Кримські татари теж були представлені там. І на якомусь засіданні в Мюнхені або деінде, хтось виголосив про кримських

татар, що взагалі-то вони розбійники, постійно нападали на Україну, забирали красивих жінок, вивозили їх ... і всі дивляться в мій бік, як я відреагую. Я піднімаю руку і кажу: так, було таке, але в цьому винні самі українці. Всі здивовано: як це українці винні? Ви подивіться на мадам Стецько, яка вона красива у свої 50 років, уявіть, якою вона була у 18 років, хто її не вкраде...?

• Гарна історія! На мою думку, вона демонструє Ваше ставлення до життя, воно є дуже позитивним, хоча Ви усе це життя – в боротьбі! Якщо не помиляюсь, сім разів Ви отримували судові вироки, 15 років ув'язнення, і я так дозволю собі припустити, що Ви, проживши певний відрізок життя, планували хоча б період досвідченого віку повести спокійно, присвятити себе сім'ї... Чи могли Ви уявити, що у XXI столітті відбудеться ця жахлива історія з російською агресією і що цю боротьбу Вам знову доведеться вести щоденно і сьогодні?

Так, неймовірно, що в XXI столітті якась країна через те, що у неї більше танків та літаків, увірветься до іншої країни, захопить її та навіть анексує, повідомить, що це її територія. Мало в це

вірилося не тільки в самій Україні, але й у всьому світі. Зрештою, є якісь міжнародні домовленості, двосторонні угоди. Я прочитав, що кілька сотень домовленостей вони порушили. Але все-таки після російсько-грузинської війни 2008 року були всі підстави насторожитися. Я пам'ятаю ми тоді робили заяву. Якщо не помиляюся, в газеті «День» у формі мого інтерв'ю. Я тоді чітко говорив, що наступним на черзі може бути Крим. З огляду на це пропонував ряд заходів, які, на мій погляд, повинна зробити Україна, щоб забезпечити свою територіальну безпеку. По-перше, ми говорили про те, що під час російсько-грузинської війни кораблі Чорноморського флоту виходили і бомбили Поті – територію Грузії, тобто Росія втягувала нас у свою війну. Це достатні підстави для того, щоб розірвати договір про перебування Чорноморського флоту. І нас світ зрозуміє. Хоча, можливо, будуть потрібні певні компенсації за порушення домовленостей. Ми говорили про необхідність денонсації цього договору. По-друге, ми говорили про те, що ... це могло спостерігатися, оскільки консульство в Сімферополі масово роздавало російські паспорти. Є така народна прикмета: за російськими паспортами йдуть російські танки. Так було в Грузії. Ми говорили про необхідність перевірити дії консульства і закрити його. По-третє, надзвичайно важливо, стягнути на територію Криму елітні українські війська, їх достатню кількість, щоб хоча б протистояти двадцятитисячному корпусу Чорноморського флоту. Абсолютно нічого не було зроблено. А після приходу до влади Януковича, все відбувалося з точністю навпаки. На жаль, вийшло так.

• У цьому плані взагалі просто страшно уявити собі, в якій ситуації опинилися кримські татари в сьогоденних умовах. Яка позиція лідерського складу кримських татар щодо ключових моделей поведінки в умовах окупації?

У нас гасло до всіх співвітчизників: не покидайте Крим, перетерпіть цю ситуацію.

• Можна сказати, що це основна, пріоритетна позиція: «Не покидайте Крим, в першу чергу!»

Так, і зараз є гасло: «Живи в Криму». Як би важко не було, живи в Криму. Але все одно, люди виїжджають, за нашими оцінками, більше 20 тисяч кримських татар виїжджає.

• А на сьогоднішній день, скільки орієнтовно серед населення Криму становлять кримські татари?

Точних даних немає. Ось я говорив Вам про результати перепису. 13,5 % за переписом жовтня 2014 року, а зараз вже 10,5 %. Якщо в абсолютних цифрах, то виходить, що нібито Крим покинуло 48 000 кримських татар. Насправді це не так. І взагалі результати перепису окупантів можна не сприймати серйозно, принаймні щодо кримських татар. Дуже багато кримських татар взагалі не брало участі, бойкотувало ці переписи. А у чимало поселень кримських татар вони навіть і не заходили. Тому у них дані приблизні. З етнічними українцями там трохи інакше. Вони брали участь у переписі, але у них теж дуже занижені цифри. Тому за вказаними цифрами не можна оцінювати. У нас чіткого підрахунку, скільки прибуло теж немає. Ми орієнтуємося на дані організації КримSOS, але тут беруть на облік тільки тих, хто звертається до них за допомогою. Використовуючи їх підрахунки, є підстави стверджувати, що приблизно 20 тисяч кримських татар виїхало. Але насправді, напевно значно більше. Коли ми з ними спілкуємося, закликаємо залишатися в Криму. Вони відповідають: ви правильно говорите, але ви ж не можете гарантувати, що завтра мого сина не вкрадуть і не вб'ють. І вони цілком праві, ми не можемо цього гарантувати.

• Але переважна більшість все-таки залишається – і це дуже важливо. Ми з Вами раніше говорили про те, що це є дуже велика діаспора кримськотатарського народу, зокрема в Туреччині, яка в десять разів перевищує те населення, яке зараз у Криму. Чи розглядаєте Ви в стратегічному контексті, нехай на далеку перспективу, питання репатріації кримських татар?

Знаєте, ось у 1926–1927 роки після утворення Кримської автономної радянської соціалістичної республіки, це була національно-територіальна республіка, очолювана кримським татариним, соціалістом Ібрагімовим. Ось він тоді висував проект репатріації, не з Туреччини, а з земель колишньої Османської імперії: Болгарія, Румунія і т. д. Цей проект жваво обговорювали, але потім його в ЦК зарубали, а самого Ібрагімова розстріляли 1928 року. Після проголошення незалежності

України ми теж стверджували, що будемо наполягати на тому, аби українська держава дозволила нашим співвітчизникам повернутися до Криму. В перші роки Крим, по праву, називали «краєм неляканих комуністів», там була дуже сильна комуністична партія. Та й узагалі, склад населення був такий: пенсіонери, колишні ГБісти, члени ЦК. Там атмосфера була зовсім іншою, ніж, скажімо, у Вас, на західній частині України, і нам було дуже важко там. Від Києва ми не отримували суттєвої підтримки. Київ нас згадував, коли загострювалися відносини з керівництвом АРК. Пам'ятаєте «мешковщина» і т. д., коли вони там проголошували ледь не незалежність? Тоді кримські татари були дуже потрібні. Але коли криза усувалася, про нас знову усі забували. Нас починали дуже любити перед виборами, тому що у нас дуже консолідований електорат: близько 80 % кримських татар враховує рекомендації Меджлісу кримськотатарського народу, Курултаю. І домовившись із керівництвом Меджлісу можна було розраховувати на певну кількість голосів. Але вийшло так, що ми завжди голосували за національно-демократичні сили. А вони, як правило, не приходили до влади. Тому ті, хто здобували владу, були до нас або байдужі як, скажімо, за Януковича – різко ворожі. Тому і проблеми у нас не вирішувалися. Вина України, українського керівництва в тому, що, по-перше, Служба Безпеки України в Криму працювала як філія ФСБ. Ми отримували в опосередкованому вигляді аналітичну інформацію про ситуацію в Криму. Там були такі слова, що кримські татари і Меджліс, який їх представляє, є основними силами, які протистоять стратегічними інтересами Росії в Криму. Які саме інтереси не уточнювалось, але те, що ми для них вороги, було зрозуміло... І в той час, ми перехоплювали аналітичну записку СБУ, яку скерували їхньому керівництву в Києві (у часи Януковича уже). Там ішлося про те, що кримські татари і Меджліс є головною опозиційною силою на території кримського півострова. Як ФСБ, так і СБУ пропонували заходи щодо боротьби з Меджлісом: створювати клонові організації, як їх розколювати... І якщо мета ФСБ полягала у тому, щоб у керівництво Меджлісу впровадити проросійськи налаштованих кримських татар, то в СБУ було більш прозаїчне завдання: розколоти, ослабити...

• Чи можемо ми говорити, що сьогодні, врешті-решт, фактично вперше в новітній істо-

рії Української держави центральна українська влада в повному порозумінні з лідерами кримськотатарського народу і спільними зусиллями робиться все можливе для того, щоб допустимими інструментами відновити територіальну цілісність України з урахуванням інтересів корінного народу – кримських татар?

Я б не сказав, що всі структури української влади однаково підходять до цього питання. Але однозначно можу сказати, що у Президента країни – Петра Порошенка, чітка позиція. Ще в 2014 році, коли мене запросили до Варшави на вручення премії Солідарність. Тоді зібралося 18 або 20 президентів, Порошенко теж там був і у нас відбулася окрема розмова щодо майбутнього Криму. Він тоді чітко сказав, що відтепер, після деокупації, там повинна бути національна автономія кримськотатарського народу – Кримськотатарська національна автономія. Я йому ще тоді сказав: необов'язково, щоб вона називалася Кримськотатарська автономія, нам найголовніше зміст – щоб були захищені права кримськотатарського народу. І треба наголосити, що він від цієї своєї лінії не відвертався, він це повторив виступаючи у Верховній Раді України, за його ж ініціативою була створена робоча група, яка вже завершила роботу з внесення поправок у 10 главу Конституції України, що стосується Автономної республіки. Але питання в тому, що це вирішує не лише президент. Рішення має бути прийнято Верховною Радою, конституційною більшістю. А чи зберемо ми 300 голосів? Це дуже проблематично.

• А на сьогоднішній день робота над основним текстом законопроекту ще триває, так?

З нашого боку практично закінчена, зараз офіційна така робоча група повинна зробити свій висновок. Там приблизно 25 членів робочої групи. І як мінімум треба, щоб 13 із них нас підтримали.

• Якщо ще трохи повернутися до нашої спільної історії та спільного майбутнього українсько-го та кримськотатарського народів у єдиному українському народі, то виникає дуже багато абсолютно неймовірних паралелей. І українці, і кримські татари історично зазнавали геноци-

дів, зазнавали репресій; маємо одного ворога. Чи бачите Ви ті елементи у нас, які ми можемо зараз покращити, які на майбутнє не дозволять наступним поколінням вчергове зазнавати тих поневірянь, які пережили Ви особисто і наші з Вами діди та прадіди?

У культурі кримськотатарського й українського народів знаходять дуже багато спільного – вишиванки у вас і у нас. Але це цілком природно, тому що протягом багатьох століть поруч одні з одними жили, відбувався взаємний обмін. Окрім того, не секрет, що багато українців приїжджали в Крим і асимілювалися. І взагалі застосування терміна «татари» щодо кримськотатарського народу вважається не зовсім правильним. Так, дійсно в 1223 році разом з армією Джучі бея приїхало близько 2 тисяч татаро-монгол зі своїми сім'ями. Загалом вони становили близько 10 тисяч. Після смерті Чингісхана, частина їх навіть виїхала. Народ цей формувався з тих національностей і тих етносів, які там проживали – генуезці, римляни. Ось нам кажуть, що до вас там жили генуезці, греки, візантійці, римляни. А ми відповідаємо, що так, ми і є тими самими народами. Після укладення Кючук-Кайнарджійського мирного договору в 1774 році, коли Росія відповідно до нього мала піклуватися про християн у Кримському ханстві, Катерина II проявляла піклування суто по-російськи: вона стала вивозити християн із території Кримського ханства. Вони поселяли їх близько Маріуполя, і зараз там можна зустріти селища Алупка, Алушта, Ялта. А вивезення було досить таки не добровільним. Люди збиралися біля церков, їх садили у вози та вивозили. І для того, щоб уникнути депортації, тоді почався масовий перехід християн в іслам. Наприклад, у тій місцевості, де я народився, – Судакська долина, там переважно проживали генуезці, ніхто їх не депортував, тоді не в моді були етнічні чистки. Вони з часом всі стали кримськими татарами, перейшли на цю мову, прийняли іслам. Тому, зверніть увагу, типаж у кримських татар досить таки різні. Було змішання і з українськими поселенцями, які приїжджали в Крим, вони теж складова частина кримськотатарського народу.

• Це дуже цікаво. Ви от, майже в кожній відповіді, так чи інакше, прямо чи опосередковано згадуєте Росію, що й не дивно. Чи Ви допускаєте,

що ця держава колись може перетворитися в демократичну державу. Чи перетворення Росії в цьому вигляді на демократію неминуче призведе до її розпаду, як багато хто говорить?

Протягом століть Росія, по суті, ніколи не була демократичною країною. При Єльцині, ще відносно дуже короткий період часу. У всі часи, починаючи від Івана Грозного дотепер, проявлялися хапальні інстинкти у цієї держави – відхопити і нав'язати своє. І ніколи у Росії не було союзників: або підлеглі, або раби, або вороги. Тому дуже проблематично говорити про майбутнє демократії в російській державі. Ви знаєте, премію Солідарності в 14-му році дали мені, а в 2015 – дочці Немцова. І вони мене теж запросили. Коли ми стояли поруч із Жанною Немцовою, Лех Валенса виголошував таку промову: «Росія переживає складний час, м'яко кажучи, але ми сподіваємося, що Росія стане демократичною державою і буде членом європейської сім'ї народів». Жанна Немцова поруч зі мною сидить і говорить мені на вухо: «Боже мій, які вони наївні люди! Вони просто не знають Росію, вона ніколи не стане демократичною». На жаль, поки це так. Я пам'ятаю в радянські часи, ми дискутували з цього приводу у сина покійного відомого правозахисника генерала Петра Григоренка. І була така думка, що не вся Росія може бути демократичною країною, вона повинна розколотися. Наприклад, як Новгород був демократичним регіоном. І тоді вона перестане становити загрозу для цивілізованого світу.

• Чотири роки минуло уже від анексії Криму. Як, на Вашу думку, за цей час мета відновлення автономії кримського півострова віддалилася чи наблизилася?

Я думаю, що українське суспільство, як народ загалом, так і український істеблшмент суттєво змінив свою позицію стосовно кримськотатарського народу. В тих умовах зради при всьому, що відбувалося в Криму, кримські татари все-таки виявилися ледь не єдиними українцями на території Криму. Питання відновлення нашої національно-територіальної автономії – це була основна вимога національного руху післявоєнного періоду. Ще в радянські часи ми з цими лозунгами висувалися. Радянська влада, зрозуміло,

нас одночасно відносила і до екстремістів, антирадянщиків, ще й називала автономістами. В Україні, уже після повернення, про питання відновлення автономії і чути не хотіли. Коли в 1991 році, перед розпадом Радянського Союзу в Криму проводили референдум на предмет відновлення так званої Автономної Радянської Соціалістичної Республіки Крим, ми виступили в той час проти. Адже тоді йшлося про утворення російської автономії в Україні, а ми говорили про автономію корінного народу. Але сталося те, що сталося... Українська влада дозволила провести референдум і за його результатами утворили цю автономію. У мене тоді була окрема зустріч з Кравчуком. Я говорив про те, що «ви робите велику помилку. Ви створюєте сепаратистську проблему для України». А він казав, що у нього іншого виходу немає, що інакше, якщо ми заборонимо цей референдум, то отримаємо таку ж ситуацію, як у Придністров'ї чи Карабасі. Хоча я думаю – це не зовсім так. Радянська влада уже була не настільки сильною, щоб робити такі речі. Але він зазначив, що надалі ми цю автономію будемо наповнювати національним змістом. Та ніякого наповнення не відбулося. І аж до окупації, ми, власне кажучи, на своїй території були найбільш дискримінованою частиною народу. Достатньо сказати, що якщо ми становили у кількісному відношенні приблизно 13,5 % населення півострова, то в структурах влади ми були представлені від 0 % (скажімо, в Службі Безпеки України і т. д.) до 3–4 %.

• *Мустафа-ага, от ми згадували Ваш досвід відбування покарання, болісний досвід, здобутий у різних закладах на території СРСР, ваш досвід позиції громадянської. Звідки, поділіться будь ласка, у молодій людини, яка була депортована ще практично у віці немовляти, виросла в Узбекистані як Радянській республіці, оточена фактично такою ж російською радянською пропагандою, з'явилися ідеї не лише боротьби за права свого кримськотатарського народу, але й взагалі ідея боротьби за права людини. Коли у Вас уперше виникло розуміння важливості такого поняття, як права людини і необхідності боротьби за них, аж до ризику власного життя і здоров'я, на що ви неодноразово йшли?*

Кримські татари, на відміну від інших національностей, напевно менш піддавалися радян-

ській пропаганді вже тому, що їх жорстко і підло виселили з їхньої батьківщини. І тому переконали депортованого, що радянська влада є найкраща... складно, та й люди отримували інформацію, моральний досвід переважно в сім'ї. Я дуже добре пам'ятаю в 1953 році, коли помер Сталін, вся школа плакала, крім кримських татар. Ще пам'ятаю керівник нашої групи Бекмамбетов підбіг до нас і каже: «хлопці, всі плачуть, тільки наші не плачуть. Треба поплакати, хлопці, інакше, нас ув'язнять, як наших батьків. Ось я цибулю приніс, давайте потremo очі і треба поплакати». Таке ось було. Тому люди здебільшого отримували виховання в сім'ї. У нас вдома постійні розмови тільки про Крим і про ті жорстокості, які приніс радянський режим. Ніяких симпатій, звичайно, за рідкісними винятками, у нас до цього режиму не було. І тому дуже легко у нас вийшло, що і національний рух, і рух за повернення на свою батьківщину та поновлення своїх прав консолідував весь народ.

• *Великою мірою ідея боротьби за власний народ могла не дійти до її розвитку у те, що народ має жити за демократичними правилами. Багато національно-визвольних змагань у той час відкладали питання визначення власного устрою на пізніше. Таких прикладів є достатньо багато. А от саме ідея прав людини, яку ви в той час поділяли з дисидентами світового масштабу, такими як академік Андрій Сахаров та, згаданий Вами, генерал Григоренко і В'ячеслав Чорновіл, очевидна. Переконавання у необхідності демократії – це було розуміння, що лише в такому режимі може утверджуватися та розвиватися кримськотатарський народ чи це було зумовлено більше космополітичними цінностями?*

Тут і те, і інше. По-перше, прагматично боротися з радянським режимом за допомогою терору – безперспективно та веде в глухий кут. Це не приблизить, а віддалить вирішення проблеми. По-друге, це суто моральні мотиви, які походили з того, що ніяка перемога не вартує, аби в результаті боротьби постраждали невинні люди. Оскільки тоді коли ведеш боротьбу зі зброєю, з терором, з вибухами, обов'язково страждають невинні люди. В нас є таке поняття, «харам» – нечесливий. А тому така перемога буде «харамом», якщо в результаті цієї перемоги постраждають

невинні люди, проллються сльози невинних дітей. Це в нас від Ісмаїла Гаспринського, нашого просвітителя. Дослідник Лазеріні писав статтю про Ісмаїла Гаспринського та, порівнюючи епоху Гаспринського та епоху Мустафи Джемілева, стверджував: «різниця між ними в тому, що Ісмаїл Гаспринський все своє життя боровся за просвіту власного народу. Йому ніколи в голову не приходило, що наступне покоління буде боротись не те що за просвіту, а за просте виживання і повернення на власну батьківщину. Але безспірно те, що якби у кримських татар не було Ісмаїла Гаспринського у них зараз не було б такого, який користується великим авторитетом у світі, демократичного, націонал-демократичного руху». Такий ось у нього погляд.

• *А наскільки цей демократичний рух, про який Ви згадали, який на сьогоднішній день постає в зовсім іншій якості, у 70–80-х роках залежав від ролі особистості? Це питання дуже цікавить багатьох людей. Зокрема, наскільки мені відомо, у Вашому звільненні величезну роль відіграв академік Андрій Сахаров, а також домовленість між Рейганом і Горбачовим?*

Взагалі у процес мого визволення внесок був дуже великого кола людей. Я знаю, що в Туреччині були демонстрації, біля посольства кидали ..., вінки чорні ставили, вимагали мого звільнення в Стамбулі, в Анкарі. Було дуже багато інших виступів. Але я також знаю, що у 1986 році, коли Горбачов подзвонив Сахарову, який був на той час у заслання в Горькому, і повідомив йому, що є рішення політбюро і він може повертатись із заслання до себе в московську квартиру, Сахаров відповів, що він не повертатиметься сам, і що нехай вони звільнять принаймні його близьких друзів. Це вже потім, після повернення, говорили, що він передав список з 23 людей. І я в цьому списку був четвертим або п'ятим. Це було за декілька місяців до мого звільнення. У мене в Магадані закінчився строк і проти мене відкрили нову кримінальну справу за зовсім абсурдним звинуваченням по «андроповській» статті 188-3 КК РРФСР – за таким, що не став на шлях виправлення. Збирали декілька десятків порушень, а потім казали, що не став на шлях виправлення, за цією статтею судять і додають додатковий строк. Мерзенна стаття, бо за нею можна було отримати позитив-

ний строк. За такою статтею відкрили щодо мене кримінальну справу і відбувся процес. Але процес був досить цікавий: виступають один за одним свідки-злочинці, розказують, який я поганий, як я псував хороших радянських в'язнів, робив з них антирадянських. Мені не дали навіть сказати останнє слово, виголосити промову на свій захист. Суддя сказав, що суд видаляється на нараду. До мене підійшли, забрали всі мої документи, вивели та на «воронки» посадили, це був жовтень і відповідно досить холодно було. От я 3–4 години в цьому «воронку» сиджу і тут мене завели назад та зачитують вирок. По всіх пунктах звичайно винний, винний, винний, засудити до 3 років позбавлення волі (максимальний строк за цією статтею). А далі найцікавіше: «Але! Враховуючи гуманність радянського суду, враховуючи, що у обвинуваченого на вихованні є неповнолітня дитина, суд вважає за можливе застосувати міру покарання не пов'язану з позбавленням волі, а тому засудити до трьох років позбавлення волі умовно з 5-річним випробувальним терміном. Звільнити із зали суду. Всі ахнули!»

• *Ви були здивовані теж?*

Так, звичайно. Протягом року вони влаштовували мені провокації, щоб зібрати ці порушення і раптом звільняють. Так от, у цьому судовому залі, який був закритий, тільки моя дружина змогла з боєм туди пробитись, вона кинулась одразу мені на шию і каже: «Ти знаєш, якою ціною звільняєшся?» Я кажу: «Ні. А в чому справа?». «Три дні тому у тернопільській тюрмі помер Анатолій Марченко, не три дні, а тиждень тому. І він вимагав звільнення всіх політичних в'язнів». Ось це теж зіграло роль, тому що там така хвиля була у зв'язку зі смертю Анатолія Марченка...а я..., вони перехопили мій лист, який я відправляв, у якому я теж заявляв, що після вироку оголошую безстрокове голодування. Це могло зіграти свою роль. Але однозначно те, що на зустрічі в Рейк'явіку між Горбачовим і Рейганом, Рейган дав список Сахарова як одну з умов нормалізації відносин між СРСР та США, звільнення в першу чергу ось цих політв'язнів, і от розпочалося потім звільнення.

• *Перш ніж ми перейдемо до завершальних запитань, не можу Вас не спитати про сучасних політичних в'язнів, які перебувають сьогодні на те-*

риторії Росії, можемо їх називати заручниками. Я знаю, що Ви зараз займаєте активну позицію у визволенні цих в'язнів, зокрема Ваш побратим Ахтем Чийгоз нещодавно повернувся з ув'язнення. Яку Ви ведете роботу у цьому напрямку, чи маєте надію, що представники кримськотатарського народу та представники інших національностей громадян України будуть визволені з цього положення?

Ви знаєте, я буду говорити про Крим. Там захистити права людини неможливо. Громадські організації, галас навколо арештованих, навколо катувань, які практикуються, він звичайно потрібний, щоб вони хоч трошки призупинили. Але дотримуватися прав людини там не будуть, тому що окупаційний, терористичний, тоталітарний режими можуть триматися тільки на репресіях. Тому головним рецептом захисту прав людини є звільнення від окупації, іншого шляху немає. Але тим не менше потрібно стосовно кожного в'язня щось робити. Ось ви пригадали Ахтема Чийгоза та Ільмі Умерова, так з допомогою Реджепа Ердогана в переговорах з Путіним йому вдалося виторгувати... я кажу виторгувати, а не випросити, тому що в них там був обмін. Вони обміняли на двох професійних убивць, Літвінов і Сімонов здається, прізвиська фігурували в турецькій пресі. Їх звинувачували у вбивствах чеченських дисидентів по всьому світу. І останнє вбивство, за яке вони були заарештовані – це вбивство головного редактора сайту «Кавказ-центр» Абдулвахіда Еділгерієва. Тому говорити про моральність, чи виправдані такі обміни?...і, до речі, одразу після цього обміну через декілька днів нових чотирьох людей у нас заарештували. При цьому, під час арешту одну жінку вбили. Напевно Росії завжди потрібний цей обмінний матеріал під рукою тримати. Що виходить – ми зовсім невинних людей обміняли на професійних убивць, які завтра можуть опинитись у Європі чи в іншому кінці світу і вчиняти свої злочинні дії. Можна говорити про обмін військовими полоненими – це одна справа, але от такий обмін... Ахтем Чийгоз прямо сказав: «якби я знав, що мене обміняють на вбивць, то ніколи б не погодився вийти на свободу».

Я повинен сказати, що в тій атмосфері, яка зараз у Криму, в окупованому Криму, виступити проти окупантів, сказати щось, відстоювати своє – це насправді велика мужність. І ці люди, які си-

дять у нас, 67 осіб – це насправді наші герої, ми їм винні, повинні попіклуватися про них. Ну що ми можемо зробити? Наприклад, Меджліс оголосив, що всі діти політв'язнів, репресованих окупаційним режимом, є дітьми кримськотатарського народу незалежно від їхніх національності та віросповідання. Там зараз 110 дітей. І кожна дитина щомісячно отримує від нас по 5 000 рублів – це 100 доларів, тому що вони практично залишились без засобів для життя, забрали ж їхніх батьків, годувальників, а в деяких сім'ях по 5, по 6 дітей. Тільки так ми можемо їм допомогти. Але насправді це одночасно і моральна підтримка також, бо коли сидиш там у в'язниці передусім думаєш, як там мої діти, мої рідні. Звичайно, ми все робитимемо, щоб звільнити їх, але я кажу, навіть якщо ми їх звільнимо, то Росія наступного разу набере може навіть у декілька разів більше.

• І останнє запитання до Вас – не буду перебільшувати, але абсолютно щиро хочу сказати, що для мене Ви Велика Людина як і для більшості українців, і Ваші слова мають велике значення, великий вплив. Ви пройшли серйозний життєвий шлях і я переконаний, що попереду Вас також чекають великі справи. Однак я б хотів Вас попросити з висоти свого життєвого досвіду, щоб Ви могли підказати своїм співгромадянам по всій Україні? Як гідно пройти життя з високо піднятою головою, щоб це життя було присвячене не лише тому, аби бути успішним, але щоб бути корисним своєму народові, відновити територіальну цілісність України, жити мирно в середині і зі своїми сусідами та будувати ефективну, демократичну та правову Україну?

Може, це звучить досить абстрактно, але я завжди дотримувався такої думки, що не може окрема людина бути щасливою, коли нещасливий її народ та нещаслива її країна. Обов'язково це якимось про себе нагадає. Люди в першу чергу повинні думати про те: «Як мій народ? Як моя країна?». Ахтем Чийгоз якимось нещодавно висловився більш радикально. Він сказав, що ми відновимо нашу територіальну цілісність тільки тоді, коли українці будуть готові помирати за цю цілісність. Тому повинен бути сенс життя. Щоб у людини була самоповага відчувати себе громадянином, людиною врешті-решт, вона повинна виконувати свій обов'язок незалежно від обставин. Я дуже

добре пам'ятаю один випадок у моєму дитячому житті, який сильно на мене вплинув. Ми якось з кіно виходили, мені було тоді 13 років, і попереду йшла людина, сльота тоді була, ця людина спіткнулась і з криком впала. Щось під ногами в нього блиснуло. Виявилося, що це дрiт впав, він зачепився за нього, корчився та помирав. Всі кричали: «що робити? Допоможіть, допоможіть!». І ніхто нічого не може зробити. І коли я прийшов додому та розказав про випадок. Батько запитав

мене: «А ти що зробив, щоб врятувати цю людину? Ти ж був у гумових чоботах. Можна було його звільнити від цього дроту». Ну я кажу: «Батьку там дядьки дорослі були, також у гумових чоботах. Там сльота, всі в гумових чоботах!». Батько каже: «Я ж не питаю, що робили інші. Я в тебе питаю». Тобто в мене така філософія, що кожен повинен відповідати за свої дії, незалежно від того, як вчиняють інші. Якби всі так ставилися до свого обов'язку, то у нас була б процвітаюча країна.



Олена БОРИСЛАВСЬКА

/ співредактор Українського часопису конституційного права, кандидат юридичних наук, доцент Львівського національного університету імені Івана Франка

ABSTRACT

For a long period of time, territorial autonomy has been considered as an effective form of relations between the central government and its territories. Initially, it was about guaranteeing the rights of the national (ethnic) groups that lived compactly in their historical homeland and needed guarantees, first of all, of their national and cultural, and then – of a certain political independence. However, over time, under the influence of socio-political factors in some states, the institution of territorial autonomy has changed, gaining peculiar features and being filled with special content; various variants and types of territorial autonomy appeared. Anyway, territorial autonomy made it possible to prevent, resolve or postpone intra-state conflicts that were inevitable because of the growing aspirations of minorities (ethnic groups) to participate in decision-making. In fact, such potential (or real) conflicts have been transformed into institutional forms of the division of power and the corresponding forms of territorial self-government. The need to resolve internal territorial and related national-cultural, political and legal problems has led to the emergence of local autonomy. In addition, the processes of regionalization, that have been taking place in Europe for several decades, would have to contribute to the wider political participation of the regions in national politics and, similarly to territorial autonomy, to prevent new separatist movements or to weaken existing ones. However, the problem of political secession has not been lifted from the agenda of a number of European states, indeed in some of them it has only become more acute.

The purpose of this article is to study some aspects of territorial autonomy and regionalization in the context of the problem of political secession in European states.

Keywords: territorial autonomy, local autonomy, regionalization, political secession.

ТЕРИТОРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ТА ПРОБЛЕМИ ПОЛІТИЧНОЇ СЕЦЕСІЇ В ЄВРОПІ

АНОТАЦІЯ

Тривалий час територіальна автономія вважалася ефективною формою взаємовідносин центральної влади з її територіями. Початково йшлося про гарантування прав національних (етнічних) груп, які компактно проживали на їхній історичній батьківщині та потребували гарантій, передусім, національно-культурної, а тоді вже – певної політичної самостійності. Проте з часом, під впливом суспільно-політичних чинників в окремих державах, інститут територіальної автономії видозмінився, набувши своєрідних рис та наповнившись особливим змістом, з'явилися різні варіанти та види територіальних автономій. Так чи інакше, територіальна автономія дала можливість запобігти, вирішити чи відтермінувати внутрішньодержавні конфлікти, що були неминучими через зростаючі прагнення меншин (етнічних груп) брати участь у прийнятті рішень. Фактично такі потенційні (чи реальні) конфлікти були трансформовані в інституційні форми розподілу влади та відповідні форми територіального самоврядування.

Потреба вирішення внутрішніх територіальних і, пов'язаних з ними, національно-культурних та політико-правових проблем зумовила виникнення місцевої автономії. Поряд із цим, упродовж кількох десятиків років у Європі відбувалися процеси регіоналізації, що мало б посприяти ширшій політичній участі регіонів у національній політиці та, за аналогією із територіальною автономією, запобігти новим сепаратистським рухам чи послабити існуючі. Незважаючи на це, проблема політичної сецесії із порядку денного низки Європейських держав не знята, а в деяких із них вона лише загострилася.

Метою цієї статті є дослідження окремих аспектів територіальної автономії та регіоналізації у контексті проблеми політичної сецесії в Європейських державах.

Ключові слова: територіальна автономія, місцева автономія, регіоналізація, політична сецесія.

Тривалий час територіальна автономія вважалася ефективною формою взаємовідносин центральної влади з її територіями. Початково йшлося про гарантування прав національних (етнічних) груп, які компактно проживали на їхній історичній батьківщині та потребували гарантій, передусім, національно-культурної, а тоді вже – певної політичної самостійності. Проте з часом, під впливом суспільно-політичних чинників в окремих державах, інститут територіальної автономії видозмінився, набувши своєрідних рис та наповнившись особливим змістом, з'явилися різні варіанти та види територіальних автономій (національно-територіальні, що охоплюють національно-культурну, та суто територіальні; адміністративні та політичні). У сучасній Європі існують як традиційні територіальні автономії (в Данії, Молдові, Португалії, Сербії, Україні, Фінляндії, Франції), так і модель місцевої автономії, що стала наслідком державної політики регіоналізації (Італія, Іспанія).

З часу її запровадження (у 1921 році Аландський острів отримав особливий автономний статус у Фінляндії), *територіальна автономія* дала можливість запобігти чи вирішити внутрішньодержавні конфлікти, що були неминучими через зростаючі прагнення меншин (етнічних груп) брати участь у прийнятті рішень. Фактично такі потенційні (чи реальні) конфлікти були трансформовані в інституційні форми розподілу влади та відповідні форми територіального самоврядування. Вирішення проблеми сепаратистських рухів стало основою процесів регіоналізації Італії та Іспанії, що розпочалися після Другої світової війни; тут модель *місцевої автономії* фактично стала альтернативою федералізації та відповіддю на поширення ідей політичної сецесії.

Новий етап розвитку взаємовідносин між центральною владою та територіями в європейських державах був пов'язаний із запровадженою Радою Європи політикою регіоналізації, що передбачала піднесення ролі регіонів у прийнятті політичних рішень. Такі процеси мали би посприяти ширшій політичній участі регіонів у національній політиці та, за аналогією з територіальною автономією, запобігти новим сепаратистським рухам чи послабити існуючі. Проте бажаного ефекту внаслідок провадження цієї політики досягнуто не було. Все це зумовлює *актуальність* дослідження природи, сутності територіальної автономії та регіоналізації у контексті вирішення проблеми політичної сецесії.

Актуальність згаданої проблематики для України є очевидною. Науковці слушно задаються питаннями: чи можливо було конституційно-правовими засобами запобігти політичній деінтеграції Криму, чи правильними були обрані методи взаємодії центральної влади з АРК як територіальною одиницею, чи адекватним видом автономії володів Крим, чи належно були враховані права кримськотатарської спільноти? Відповіді на ці питання потребують окремого глибокого та системного дослідження, широких дискусій та обговорень. Ця стаття є спробою аналізу лише окремих питань у площині згаданого дискурсу.

Варто зауважити, що проблеми автономії, гарантування прав національних меншин, регіоналізації досліджували українські вчені-конституціоналісти, зокрема Ю. Г. Барабаш, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, І. Я. Заяць, В. П. Колісник, В. С. Куйбіда, Н. В. Мішина, Н. А. Мяловицька, М. В. Савчин, О. В. Совгіря, В. М. Шаповал та інші.

Метою цієї статті є дослідження окремих аспектів територіальної автономії та регіоналізації у контексті проблеми політичної сецесії в європейських державах.

Основний текст. Із виникненням сучасної конституційної держави, заснованої на ідеях пріоритету людини та поваги до людської гідності, верховенства права і демократії, водночас з'явилася потреба гарантування прав меншин, передусім етнічних груп, відмінних від титульної нації. Варто зауважити, що більшість конституційних держав, що формувалися у Європі упродовж XIX століття, були національними державами, в основу яких покладено ідею національного суверенітету, що, зазвичай, прямо відображалось в їхніх конституціях. Безумовно, основним способом забезпечення прав національних меншин на збереження власної національно-культурної ідентичності, стало юридичне закріплення відповідних гарантій як у національному законодавстві, так і в міжнародно-правових актах. Поряд із цим, у низці держав етнічні спільноти, що компактно проживали на відповідній території, переважно – їхній історичній батьківщині, – вимагали також певної політичної самостійності.

Територіальна автономія стала способом вирішення цієї проблеми або ж, щонайменше, відтермінування її загострення. До прикладу, конфлікт між Швецією та Фінляндією з приводу території Аландських островів, що тривав упро-

довж 1917–1921 років, вдалося вирішити лише Раді Ліги Націй, на підставі резолюції якої Аландські острови залишилися у складі Фінляндії та отримали статус автономії. Щоправда, за рік до цього, у 1920 році, Парламент Фінляндії ухвалив Акт про автономію Аландів, який не був прийнятий аландською спільнотою [5]. Шведською громада Аландських островів, у відповідь на спроби фінської влади розширити сферу застосування фінської мови, звернулася з петицією до короля Швеції про включення Аландських островів до складу Королівства, а згодом поставила це питання перед Лігою Націй. 24 липня 1921 року була прийнята резолюція Ліги Націй, за якою Аландські острови територіально залишалися у складі Фінляндії, а в результаті конференції, що відбувалася у жовтні цього ж року було прийнято рішення про демілітаризацію та оголошення нейтралітету островів.

Розглядаючи історію виникнення сучасних автономій, виокремлюють чотири передумови їх формування.

По-перше, коли сама держава зазнала загальної трансформації, як це відбулося в Іспанії після закінчення режиму Франко 1975 року, в Молдові та Україні після розпаду Радянського Союзу 1991 року, в Італії та Португалії, коли диктаторські та авторитарні режими в 1948 та 1974 роках були замінені демократичними.

По-друге, надання автономії в процесі деколонізації, коли з тих чи інших причин колишні колонії не формували суверенної держави (Гренландія, Нідерландські Антильські острови до 2010 року, Нова Каледонія і Французька Полінезія).

По-третє, автономія була надана в результаті порозуміння між державою та відповідним регіоном у поєднанні з тиском з боку іншої держави (Південний Тіроль, Аландські острови, Крим).

По-четверте, внаслідок жорстких суперечок і конфліктів, що іноді переростали в насильницькі: Країна Басків (900 жертв протягом 1969–2003 років), Північна Ірландія (близько 3 тис. жертв з 1972 по 2005 роки), Корсика, де з 1970-х років продовжується насильство [16, р. 31].

Цікавим та водночас унікальним прикладом забезпечення мовно-культурних інтересів етнічно-мовних спільнот є Бельгія, яка з унітарної централізованої держави перейшла спочатку до регіоналістичної, а згодом – до федеративної форми [12]. Бельгійська федерація надає повну культурну автономію трьом історичним етніч-

ним спільнотам: фламандській (голландській), валлонській (франкомовній) та німецькомовній меншині на Сході уздовж кордону з Німеччиною. Як федерація, Бельгія охоплює три спільноти (фламандську, французьку і німецькомовну), три регіони (фламандський, валлонський і брюссельський) та чотири мовні регіони (голландськомовний, французькомовний, двомовний регіон столиці Брюсселю і німецькомовний) [10].

Своєрідний спосіб вирішення територіальних проблем був знайдений в Іспанії та Італії, де реалізована модель *місцевої автономії*. На відміну від місцевого чи регіонального самоврядування, вона не обмежується самостійністю територій у сфері виконавчої влади, адже розподілу між центром та територіальними одиницями підлягає також законодавча компетенція. Цим зумовлена також і відмінність місцевої автономії від територіальної.

Відповідно до Іспанської Конституції, всі територіальні одиниці (муніципалітети, провінції та автономні спільноти) володіють автономією¹. Поряд із цим, автономним спільнотам передано також окремі законодавчі повноваження. Конституція містить чіткий розподіл компетенції між державою та автономними спільнотами, у ній закріплено виключну компетенцію держави (ст. 149), а також перелік предметів відання автономних співтовариств (ст. 148). Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснювати лише органи державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування. Поряд із цим, питання, спеціально не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави, можуть бути передані до компетенції автономних територій на підставі їхніх статутів (ч. 3 ст. 149).

У Конституції Іспанії чітко визначено питання, щодо яких тільки держава може приймати законодавчі та управлінські рішення (ст. 149), а також ті, щодо яких автономні території можуть приймати як рішення локального рівня, так і законодавчі норми за умов додержання принципів, основ та директив, установлених конституційним

¹ Загалом в Іспанії існує 17 автономних територій (5 областей та 12 регіонів), що охоплюють 50 провінцій і більше восьми тисяч муніципалітетів, а також два міста (Мелілья і Сеута), розташовані на території Африки.

законом (ч. 1 ст. 150). Окрім того, передбачена можливість передання і делегування повноважень держави автономним спільнотам шляхом прийняття відповідного органічного закону [13].

Відповідно до Конституції Італійської Республіки, комуни (громади), провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають державно-територіальний устрій Італії, є «автономними утвореннями з власним статусом, повноваженнями і функціями» (ст. 114). Конституція визначає, що законодавча влада належить державі та областям, встановлюючи при цьому сфери їх виключної, а також конкуруючої компетенції (ст. 117) [7]. Проте реальна регіоналізація вимагала прийняття низки законів, а цей процес зайняв майже 25 років [11].

Конституція Італії перелічує повноваження звичайних регіонів, тоді як специфічні повноваження регіонів зі спеціальним статусом містяться в конституційних законах, що стосуються цих регіонів. Стаття 116 Конституції передбачає «особливі форми та умови автономії, відповідно до спеціальних положень, передбачених конституційним законом», які надаються Фрулі-Венеції-Гільї, Сардинії, Сицилії, Трентіно-Альто-Адідже і Валь-д'Аоста. Ці регіони зі спеціальним статусом володіють значно вищим ступенем автономності.

В основу розмежування компетенції між громадами, провінціями, столичними містами, регіонами та державою покладено принципи «субсидіарності, диференціації і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). До відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, які для забезпечення їх однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі (ч. 1 ст. 118).

Враховуючи особливості організації публічної влади в регіоналістичній державі, деякі вчені вважають її перехідною формою між унітарною державою і федерацією або ж своєрідною формою федерації (т. зв. «кооперативної федерації») [17], хоча, до прикладу, положення Конституції Королівства Іспанії утворення федерації категорично забороняють (ст. 145) [6].

Варто зауважити, що доктринальне підґрунтя регіональної законодавчої влади у регіоналістичних державах, якими є Іспанія та Італія, дискусійне. Зокрема, Томас Бенедіктер стверджує, що вона ґрунтується на концепції «демократичного суверенітету регіональної спільноти», яка об'єднана спільною територією, історією,

культурними особливостями, в деяких випадках – також етнічними або мовними ознаками, що дають підстави для її самоідентифікації як окремої спільноти. Ця регіональна спільнота, як частина національного електорату бере участь у демократичному житті держави, але водночас постає як регіональна спільнота громадян, які голосують за регіональне представництво та визначають регіональну політику [16]. Поряд із цим, Володимир Шаповал зауважив, що державний суверенітет сенсуально інтегрований з народним суверенітетом, і обидва вони пов'язані з владарюванням; але якщо державний суверенітет розкриває властивість влади, то народний – її джерела [15]. Відтак, державний суверенітет є неподільним. Така ж ідея простежується й у розумінні природи федерації, зокрема німецькі та американські автори XIX–XX століть заперечували існування суверенітету суб'єктів федерації та відстоювали ідеї щодо належності суверенітету у союзній державі виключно самій цій державі [15, с. 118].

Цікаво, що ідеї про подільність суверенітету свого часу були застосовані при прийнятті Декларації про державний суверенітет Криму 1991 року [1], Акту проголошення незалежності Республіки Крим 1992 року, що були скасовані Верховною Радою України у 1994 році як такі, що суперечили Конституції України та законам України [3], а також скасовані Верховною Радою України [4] Конституції Республіки Крим [4]. Офіційна доктрина, сформована Конституційним Судом України, таку ідею справедливо заперечує. У численних рішеннях Конституційного Суду України стверджується, що Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною одиницею України, якій не характерний державний суверенітет, громадянство та інші ознаки держави.

Верховна Рада України, Конституційний суд України, інші центральні органи державної влади зайняли чітку позицію стосовно виключно адміністративної (не політичної) територіальної (не національно-територіальної) автономії Криму. Сьогодні правильність такого підходу ставиться під сумнів, зокрема Президент Порошенко зробив офіційні заяви щодо необхідності створення в Криму «національної автономії кримських татар» [14].

Зростання політичної ролі регіонів упродовж кількох десятиріч років відбувалося не тільки в Іспанії та Італії, але й у більшості Європейських держав. Це було пов'язано із *політикою регіоналі-*

зації, що провадилась у межах Ради Європи. Парламентська Асамблея Ради Європи під регіоналізацією розуміла «певний ступінь регіонального самоврядування, що передбачає участь регіонів (найкрупніших територіальних одиниць держави) у прийнятті політичних рішень», або «хоча б широку адміністративну децентралізацію». При цьому, вона рекомендувала розглядати регіоналізацію «не як проблему чи небезпеку, а як ефективний засіб надання регіонам можливостей участі у процесі прийняття політичних рішень на національному та європейському рівнях» [19].

На реалізацію цієї стратегії було ухвалено низку документів, створено міжнародні організації, зокрема Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Водночас, у країнах-членах ЄС захоплювали проведення як адміністративної, так і політичної регіоналізації відповідно до положень Маастрихтської угоди, яким сприяло певне «стирання» національних кордонів та відкриття якісно нових можливостей співпраці регіонів.

За задумом, такі процеси мали би посприяти ширшій політичній участі регіонів у національній політиці та, за аналогією з територіальною автономією, запобігти новим сепаратистським рухам чи послабити існуючі. Проте проблема *політичної сецесії* з порядку денного низки Європейських держав не знята, а в деяких із них вона лише загострилася. Відомий дослідник проблем суверенітету, сецесії та міжнародних правопорядків Раян Гріфіц (Сіднейський університет) стверджує, що сьогодні світ переживає «вік сецесії», коли сецесіоністські рухи є численними і різноманітними, а суверенні держави намагаються протистояти їм, посиляючись на принцип територіальної цілісності та вимагаючи його поваги з боку міжнародного співтовариства [20].

Зростання політичної ролі регіонів у деяких країнах у часі збіглося зі зростанням активності сепаратистських рухів, що дає підстави для роздумів про можливий зв'язок між цими процесами. В тих територіальних одиницях, де компактно проживають етнічні групи чи корінні народи, що зберегли свою ідентичність, – посилилися вимоги щодо визнання за ними права на самовизначення та утворення суверенних держав (Каталонія, Країна Басків) [18].

Так, триваюче століттями сприйняття каталонцями іспанської влади як чужої, яке не встигло змінитися протягом 1931–1939 років (після утворення Іспанської республіки у 1931 році

Каталонія отримала автономію, яку зберігала до встановлення диктатури генерала Франко), не зазнало змін і після 1975 року, коли Іспанія була перетворена на конституційну монархію, а Конституція 1978 року знову передбачила для неї досить широку автономію. Стрімкий економічний розвиток, відродження каталонської мови, зміцнення позицій Каталонського регіону у Євросоюзі створили передумови для порушення питання про ширшу автономію, яке лідер соціалістичної партії Хосе Луїс Родрігес Сапатеро запропонував вирішити шляхом ухвалення Статуту автономії.

У 2006 році законодавчий орган Каталонії прийняв Статут автономії, який був схвалений парламентом Іспанії, а згодом затверджений на референдумі каталонськими виборцями. Чи не відразу Статут був оскаржений до Конституційного Суду представниками Народної партії (у парламенті на час його прийняття більшість мали соціалісти). Після чотирьох років розгляду справи Конституційний Суд вказав, що посилання у преамбулі Статуту на Каталонію «як націю» та на «національну реальність» Каталонії не мають юридичної сили [9]. Конституційний Суд визнав деякі положення закону неконституційними (зокрема щодо пріоритетного становища каталонської мови над іспанською, надання повноважень каталонському парламенту у сфері судової влади та правосуддя тощо), залишивши при цьому документ у силі [8].

Рішення Суду було негативно сприйнято населенням Каталонії, що спричинило до масових протестів, які періодично повторювалися з вимогами перегляду меж автономії або визнання за Каталонією державного суверенітету. Тодішній президент Каталонії Артур Мас заявив, що, у разі отримання його партією необхідної більшості в результаті виборів, він забезпечить проведення референдуму щодо незалежності Каталонії. Відтак, у 2014 році відбувся референдум, на який було винесено два питання: «1) Чи бажаєте ви, щоб Каталонія стала державою?; 2) Якщо так, чи хочете ви, щоб Каталонія стала незалежною державою?». Близько 40 % каталонців з 80 %, що взяли участь у голосуванні, проголосували ствердно щодо згаданих питань. Рішенням Конституційного Суду Іспанії згаданий референдум було визнано консультативним, проте це продемонструвало подальше назрівання конфлікту на фоні невирішеної проблеми.

У вересні 2017 року парламент Каталонії ухвалив закон про референдум, на підставі якого

мало бути проведене імперативне голосування щодо проголошення державного суверенітету. Проте Конституційний Суд Іспанії визнав згаданий закон неконституційним. Незважаючи на це, 1 жовтня 2017 року в Каталонії був проведений референдум, у якому взяли участь 43 % виборців, 92 % із яких проголосували за утворення суверенної держави з республіканською формою правління. Іспанія не визнала цього референдуму та прийняла рішення про «призупинення автономії» для Каталонії.

Варто зауважити, що Каталонія – далеко не єдина спільнота у Європі, яка оголошує про наміри створити суверенну державу. Окрім згаданої вище Країни Басків, періодично постають питання про самостійність таких територій, як Північний Епір в Албанії, Моравія та Чеська Сілезія в Чехії, Борнгольм та Фарерські острови у Данії, Аландські острови у Фінляндії, Бретань, Північна Каталонія, Савойя та Корсика у Франції, Гагаузія в Молдові і т. ін.

ВИСНОВКИ

Проблема політичної сецесії, що з'явилася майже одночасно з виникненням сучасних суверенних конституційних держав, потребує ґрунтовного наукового дослідження. Проте у межах цієї праці вдалося з'ясувати, що для її подолання/запобігання застосовують, зокрема, такі інструменти, як територіальна автономія, місцева автономія, інші види регіоналізації, що передбачають розширення можливостей участі регіонів у прийнятті державних рішень. У той же час, досвід європейських держав свідчить про те, що ефективність згаданих засобів є умовною.

Територіальна автономія створює передумови для кращого представництва інтересів територіальних спільнот та їх врахування при формуванні державної політики. За певних умов, вона також здатна задовольнити базові національно-культурні потреби етнічної спільноти. Проте у разі сильного почуття національної ідентичності такої спільноти та її активності, запобігти спробам проголошення власної суверенної держави, вочевидь, вона не здатна.

Місцева автономія є особливою територіальною політичною організацією, наближеною до федералізму. Вона не просто передбачає значний ступінь самостійності територій, широкі самоврядні права в управлінні власними справами, але й участь у загальнодержавній політиці (у цьому полягає відмінність *місцевої автономії* від місцевого чи регіонального самоврядування). Місце-

ва автономія є прикладом такого вертикального поділу публічної влади, що передбачає не тільки визнання за територіальними одиницями права на самостійне управління, але й передання їм окремих законодавчих повноважень. Незважаючи на сподівання, що такий спосіб організації публічної влади сприятиме вирішенню проблеми відцентрових тенденцій у системі публічної влади та сепаратизму, нещодавні події в Іспанії засвідчили, що згадані проблеми формою місцевої автономії не вирішуються. Разом із цим, функцію збалансування конституційної системи публічної влади регіоналізація як спосіб вертикального поділу влади загалом забезпечує.

Нещодавній досвід Каталонського референдуму та спроби проголосити державний суверенітет засвідчив, що регіоналізація здатна відтермінувати дезінтеграційні процеси, проте не в змозі цілком вирішити проблеми співіснування кількох етнічних спільнот, одна з яких реалізувала своє право на самовизначення та утворення суверенної держави, а інша робить спроби його реалізувати. У такому разі право нації на самовизначення вступає у конфронтацію з принципом територіальної цілісності суверенної держави, на території якої така етнічна спільнота фактично проживає, що є серйозною доктринальною проблемою, вирішення якої у перспективі має запропонувати юридична наука.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

Законодавство і судова практика

1. Декларація про державний суверенітет Криму, 04.09.1991 (скасована ВРУ). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/krym/show/rb001d002-91>
2. Конституція Республіки Крим від 06.05.1992 (скасована ВРУ). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/krym/show/rb076a002-92>
3. Про виконання Постанови Верховної Ради України «Про політико-правову ситуацію в Автономній Республіці Крим». [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 17.11.1994 № 250/94-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/250/94-%D0%B2%D1%80>
4. Про скасування Конституції і деяких законів Автономної Республіки Крим. [Електронний ресурс] : Закон України від 17.03.1995 № 92/95-ВР. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/92/95-%D0%B2%D1%80>
5. Act on the Autonomy of Åland (1991/1144). [Electronic resource]. – Access mode : <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>
6. Constitution of Spain, 1978. [Electronic resource]. – Access mode : http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf
7. Constitution of the Italian Republic, 1947. [Electronic resource]. – Access mode : https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
8. Constitutional Court ruling 31/2010, of 28 June, Constitutional Court of Spain. [Electronic resource]. – Access mode : http://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409
9. Statute of autonomy of Catalonia, 2006, Generalitat de Catalunya. [Electronic resource]. – Access mode : <http://web.gencat.cat/en/generalitat/estatut/estatut2006/preambul/>
10. The Belgian Constitution, 1994, art. 2–4. [Electronic resource]. – Access mode : http://www.servat.unibe.ch/icl/be00000_.html

Документи міжнародних органів

11. A General Legal Reference Framework to Facilitate the Settlement of Ethno-political Conflicts in Europe, adopted by the Venice Commission at its 44th Plenary meeting (13–14 October 2000), CDL-INF (2000) 16, 2000. [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)016-e)
12. Federal and Regional States, Venice Commission, CDL-INF (97) 5, Strasbourg, 6 October 1997. [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1997\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1997)005-e)

Література

13. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – Київ : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
14. «Ми усвідомили необхідність створення у Криму національної автономії кримських татар» – Порошенко, Радіо Свобода, 11 липня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.radiosvoboda.org/a/28494096.html>
15. Шаповал В. Феномен конституційного права: монографія / Володимир Шаповал. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 423 с.
16. Benedikter T. The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy / Thomas Benedikter. – Bozen/Bolzano, 2009. – P. 26.
17. Börzel Tanja A. From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies / Börzel Tanja A. // The Journal of Federalism. – 2000, January. – Vol. 30. – Is. 2. 1. – P. 17–42.
18. Keating M. Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia / M. Keating // European Urban and Regional Studies. – 2001. – № 8. – P. 217–234.
19. Regionalisation in Europe, Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Report, Doc. 11373. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11725&lang=en>
20. Ryan D. Griffiths. Age of Secession. The International and Domestic Determinations of State Birth / Ryan D. Griffiths. – Cambridge University Press, 2016. – 284 p.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД: ПИТАННЯ МОВИ, ГРОМАДЯНСТВА, АВТОНОМІЇ

Підготувала: Ольга НИКОРАК

| САНКЦІЇ ПРОТИ ПОЛЬЩІ

20 грудня Європейська комісія вирішила розпочати процедуру запровадження санкцій проти Польщі через порушення норм верховенства права. Брюссель ухвалив рішення, що польський закон про загальні суди підриває незалежність польських суддів, тому вирішив застосувати статтю 7 договору про ЄС, у якій йдеться про серйозні загрози верховенству права. Крім того, ЄС вирішив скерувати цей закон до Європейського суду. 15 листопада Європарламент схвалив критичну резолюцію щодо Польщі, яка рекомендує запустити процедуру застосування санкцій проти країни.

Від урядів країн-членів Євросоюзу, відповідно, вимагається діяти згідно зі статтею 7 Маастрихтської угоди, яка дозволяє припинити дію окремих прав країни-порушника. Йтися може про санкції аж до позбавлення Варшави голосу у Раді Європейського Союзу. Тепер для запровадження жорстких покарань проти Польщі необхідно чотири п'ятих голосів у Раді ЄС – тобто на це мають погодитися 22 країни-члени Євросоюзу. Перше таке голосування очікується у квітні.

Утім, Єврокомісія намагається переконати Варшаву



переглянути свої реформи, які підривають принцип поділу гілок влади. Зокрема, нещодавні зміни щодо судочинства частково узалежнили суди від підконтрольного панівній партії міністерства юстиції. Досі Польща відкидала критику і заявляла про втручання Брюсселя у внутрішні справи країни.

| НЕВИЗНАЧЕНИЙ СТАТУС СХІДНОГО ЄРУСАЛИМА

Організація ісламського співробітництва (ОІС), до якої входять 57 мусульманських дер-

жав, погодилася визнати Східний Єрусалим столицею Палестини на позачерговому саміті у Стамбулі 13 грудня. Таке рішення є відповіддю на визнання президентом США Дональдом Трампом 6 грудня Єрусалима як «неподільної» столиці Ізраїлю. Виступаючи в Білому домі, він заявив, що його адміністрація розпочне процес перенесення американського посольства у Тель-Авіві до Єрусалима.

Питання порушено не вперше: раніше президент Туреччини Реджеп Таїп Ердоган закликав міжнародне співтовариство визнати Єрусалим столицею палестинської держави. Власне з цією метою Ердоган і скликав саміт ОІС. Статус Єрусалима – одне з найгостріших питань у контексті врегулювання на Близькому Сході. Ізраїль вважає його своєю одвічною столицею і прагне, щоб всі посольства роз-



ташовувалися в цьому місті. Палестинці хочуть, щоб столиця незалежної Палестинської держави розташовувалась у східному секторі Єрусалима, захопленому й анексованому Ізраїлем у 1967 році, що не визнано міжнародною спільнотою. Раніше низка держав висловила свою занепокоєність через наміри Трампа визнати Єрусалим столицею Ізраїлю, заявляючи, що цей крок лише посилить напруженість у регіоні. Також високий представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки Федеріка Могеріні на прес-конференції з прем'єр-міністром Ізраїлю Беньяміном Нетаньяху у Брюсселі зазначила, що під час двогодинної зустрічі з міністрами закордонних справ ЄС ішлося про те, що міцний мир між ізраїльтянами та палестинцями залишається пріоритетом для ЄС

І АВТОНОМІЮ КАТАЛОНІЇ ОБМЕЖЕНО

Уряд Іспанії вирішив застосувати статтю 155 Конституції, що передбачає обмеження самоуправління Каталонії, для відновлення законності та за-

безпечення прав і свобод усіх каталонців. Офіційне пояснення, чому автономію Каталонії буде обмежено, іспанський уряд оприлюднив перед початком екстреного засідання 21 жовтня. Документ наводить чотири конкретні цілі, яких прагне досягнути уряд, активувавши статтю 155. Це «відновлення конституційного порядку і законності», забезпечення «інституційного нейтралітету», збереження «соціального добробуту і економічного зростання» та забезпечення «прав і свобод всіх каталонців».

Серед причин застосування статті 155 уряд вказав на «неодноразове нехтування конституційним порядком», виявлене прихильниками незалежності Каталонії. На думку Мадрида, дії влади автономії серйозно зазіхають на загальнодержавний інтерес Іспанії. Іспанський уряд наполягає на «бунтівній, систематичній і свідомій непокорі» Женералітату (уряду Каталонії) на повторні заяви і вимоги Конституційного суду.

Документ, що складається з десяти сторінок, не розкриває примусових заходів, які центральний уряд планує запровадити. Раніше повідомлялося, що Мадрид

має намір відсторонити каталонський уряд та скликати дочасні вибори в Каталонії у січні.

І ЗМІНИ В РЕГУЛЮВАННІ ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА НОРВЕГІЇ

З такою ініціативою виступив уряд Норвегії. Дозвіл подвійного громадянства розширить права і відповідальність багатьох людей, які проживають у Норвегії. Норвегія – єдина скандинавська країна, в якій заборонене подвійне громадянство. Згідно з нинішніми імміграційними правилами, іноземець, що бажає отримати норвезьке громадянство, повинен відмовитися від громадянства іншої країни. Звичайно, на практиці існують винятки, але цей принцип зафіксований законодавчо.

Уряд Норвегії запропонував розглянути в парламенті питання про дозвіл подвійного громадянства. За словами міністра імміграції та інтеграції Сільві Лістхауг, введення подвійного громадянства «дасть нові права тисячам людей, які мають зв'язки як з Норвегією, так і з іншими країнами». Консервативна партія (Нюге), яка очолює коаліційний уряд, змінила свою позицію з цього питання на початку року і вирішила підтримати цю ідею. Раніше у парламенті подвійне громадянство підтримували тільки ліві та ліберали. Тепер же за це висловилися і націоналістична партія «Прогрес», яка мотивує необхідність прийняття цього рішення питаннями безпеки.

При цьому в уряді Норвегії розширяться можливості з





позбавлення норвезького громадянства осіб, засуджених за терористичні акти. «Ми не можемо залишити людей без громадянства взагалі, але ми можемо позбавити їх громадянства, якщо у них буде громадянство іншої країни», – заявила Лістхауг. Ініціативу уряду підтримують у парламенті всі партії, у тім числі націоналісти.

І ЗАГОСТРЕННЯ МОВНИХ ПИТАНЬ НА БАЛКАНСЬКОМУ ПІВОСТРОВІ

У середині листопада Парламент Македонії визнав албанську мову другою офіційною у країні. Законопроект розширює офіційне використання албанської мови по всій країні. Це має полегшити взаємодію етнічної албанської меншини з державними установами. Законопроект підтримало 66 членів парламенту. Як відомо, етнічні албанці ста-



новлять чверть двомільйонного населення Македонії. Попередній закон, ухвалений 2001 року після мирної угоди між албанськими повстанцями та урядовими силами, забезпечив офіційне використання албанської мови в громадах, де албанці становили понад 20 % населення.

А вже у грудні органи влади в Чорногорії повідомили, що країна отримала міжнародний код ISO для чорногорської мови від Міжнародної організації зі стандартизації, яка є глобальним органом із встановлення стандартів. Національна бібліотека Чорногорії, яка дев'ять років вела процес щодо визнання чорногорської мови, повідомила, що їй присвоїли новий код – CRN. У чорногорському алфавіті на дві літери більше, ніж у сербському. Чорногорська мова тепер офіційно відокремлена від сербської, яку використовує більшість людей у країні.

Суперечка щодо статусу сербської мови в незалежній Чорногорії розпочалася з 2007 року, через рік після відділення країни від Сербії, коли вона прийняла нову конституцію, в якій офіційною мовою визнано чорногорську, що викликало обурення сербської громади. Чорногорська мова була офіційною в освітній системі країни з 2011 року, хоча більшість людей використовує сербську мову. За даними останнього перепису населення в 2011 році, 36 % людей заявили, що говорять чорногорською мовою, і 44 % громадян заявили, що говорять сербською. Після декількох місяців патової ситуації чорногорський уряд та опозиційні лідери погодилися у вересні 2011 року, що академічний предмет у системі освіти країни матиме наз-

ву «чорногорська – сербська, боснійська, хорватська мова та література», що розглядали як компроміс на користь великої сербської громади в країні.

І ПРЕЗИДЕНТ ІТАЛІЇ РОЗПУСТИВ ПАРЛАМЕНТ

Президент Італії Серджо Матарелла розпустив парламент країни, давши таким способом зелене світло проведенню дострокових виборів. Підписавши 28 грудня, відповідний декрет, глава держави офіційно



дав старт виборчій кампанії. Проведення дострокових парламентських виборів призначено на 4 березня. На завершальній прес-конференції прем'єр-міністр Паоло Джентілоні заявив, що Італія відновила рух після найсерйознішої післявоєнної кризи. Згідно з останніми опитуваннями, жодна з партій в Італії не зможе сформувати парламентської більшості. Найбільшою підтримкою користується популістська партія «Рух п'яти зірок», очолювана коміком і блогером Бeppe Грілло (28 %), на другому місці – правляча в Італії Демократична партія (23 %). Однак найбільше голосів може отримати правий альянс, до якого входять партія колиш-



нього прем'єр-міністра Сильвіо Берлусконі «Вперед, Італія», євроскептики з партії «Ліга Півночі» і права партія «Брати Італії – Національний альянс».

«ІННОВАЦІЇ» У РЕГУЛЮВАННІ ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА

У Польщі пропонують продавати іноземцям громадянство. Про це в ефірі одного з місцевих каналів заявив депутат провладної партії «Право і справедливість» Станіслав П'єнта. Політик запропонував увести нову форму польського громадянства. Воно було би тимчасовим, а отримати його могли б іноземці з відповідною сумою готівки. Як приклад П'єнта навів Угорщину, де з 2012 року «продають» громадянство. За інформацією німецького видання «Tagesschau», програмою скористалися 16 тисяч людей. Передусім, ідеться про іноземних інвесторів, які готові вкладати у польську економіку великі кошти. До слова, громадянство нині можна придбати на Кіпрі, в Болгарії, Ірландії, Іспанії та Франції.

Натомість Саудівська Аравія першою в світі надала громадянство роботу. Виготовлений у Гонконзі людиноподібний робот на ім'я Софія отримав посвід-

чення під час конференції, присвяченій інвестиціям. Отримати громадянство Саудівської Аравії насправді досить складно. Майже третина населення країни – це іноземні робітники і члени їхніх сімей, які роками не можуть отримати офіційний статус.

НОВІ ПАСПОРТИ БРИТАНЦІВ ПІСЛЯ BREXIT'У

Британські паспорти, дизайн яких буде змінений після Brexit, виготовлятимуть на території ЄС – відповідний тендер виграла франко-голландська фірма Gemalto. У МВС Британії стверджують, що остаточного рішення, хто виготовлятиме нові паспорти, ще не прийнято, однак такої вимоги,

щоб паспорти виготовляли у Великій Британії, немає. Нагадаємо, після виходу з Європейського союзу британські паспорти стануть темно-синіми замість темно-червоних – цей колір є обов'язковим для всіх держав-членів ЄС. Британські паспорти стануть темно-синіми починаючи з жовтня 2019 року. Після Brexit у березні 2019 року до жовтня паспорти випускатимуть у старому дизайні, але у них не буде згадки про Євросоюз. Як повідомляється, нові паспорти випускатимуть без напису «Європейський союз». Британський міністр імміграції Брендон Льюїс зазначив, що нові британські паспорти будуть «одними з найбільш захищених документів у світі».

Як повідомлялося раніше, у Великобританії провели соціологічне опитування згідно з яким, вихід країни з Євросоюзу підтримує лише 41 % громадян. Згідно з отриманими даними, 51 % британців підтримує членство країни в Євросоюзі, що майже повністю скасовує результати минулорічного референдуму. Наголошено, що це найбільша кількість прихильників членства в ЄС серед усіх опитувань, проведених з моменту голосування на референдумі в червні 2016 року.





Віталій СЕМКІВ

/ кандидат юридичних наук, доцент Львівського національного університету імені Івана Франка

Р. І. КАРНАСЕВИЧ

/ аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка

ABSTRACT

In the article the historico-legal process of establishing the principle of judicial protection of the rights of territorial communities and local self-government in Ukraine as an integral part of the self-governing and legal tradition of the Ukrainian people was analyzed.

The author sets out the criteria and periodization of the establishment of judicial protection of the rights of local self-government. These criteria had allowed to highlight the main stages in the establishment of judicial protection of the rights of local self-government, which are conventionally called archaic, premodern (privilege-specific) and modern (political and legal). In the article are defined the characteristics of each of the stages. For the archaic stage characteristic was the incompleteness of specific historical processes. The determining factor for the second stage is the historical and legal process of the formation and development of city law in the Ukrainian lands. At this stage of the formation of the principle of judicial protection of local self-government territorial communities formed as subjects of law, judicial function became one of their most important functions, institutional competition has created numerous jurisdictions.

Formalization of the concept of judicial protection in the principles and norms of law took place at the modern (political and legal) stage of the formation of the principle of judicial protection of local self-government. The defining feature of the modern stage of the formation of judicial protection of the rights of local self-government is its transformation into a principle - the norm, that is, the principle, directly enshrined in the norm of law.

Thus, in the principle of judicial protection of the rights of local self-government systematized historical experience of the development of territorial communities, local self-government, law and justice on Ukrainian lands.

Keywords: territorial community, local self-government, court, judicial defense of local self-government.

УДК 342.553

СТАНОВЛЕННЯ ПРИНЦИПУ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ

Досліджено історико-правовий процес становлення принципу судового захисту прав територіальних громад та місцевого самоврядування в Україні як невід'ємної складової самоврядної та правової традиції українського народу.

Виокремлено критерії та проведено періодизацію становлення судового захисту прав місцевого самоврядування. Ці критерії дали змогу виділити основні етапи у становленні судового захисту прав місцевого самоврядування, які умовно названі архаїчним, домодерним (привілейно-партикулярним) і модерним (політико-правовим). Визначено характерні риси кожного з етапів. Для архаїчного етапу притаманною була незавершеність конкретно-історичних процесів. Визначальним для виокремлення другого етапу є історико-правовий процес становлення та розвитку міського права на українських землях. На цьому етапі становлення принципу судового захисту місцевого самоврядування територіальні громади оформилися як суб'єкти права, судова функція стала однією з найважливіших їхніх функцій, інституційна конкуренція створила численні юрисдикції. Формалізація поняття судового захисту у принципах і нормах права відбулася на модерному (політико-правовому) етапі становлення принципу судового захисту місцевого самоврядування. Визначальною рисою модерного етапу становлення судового захисту прав місцевого самоврядування є його перетворення у принцип – норму, тобто принцип, прямо закріплений у нормі права.

Отже, у принципі судового захисту прав місцевого самоврядування систематизований історичний досвід розвитку територіальних громад, місцевого самоврядування, права та правосуддя на українських землях.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, суд, судовий захист місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Стаття 145 Конституції України встановлює, що «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку» [15]. Буквальне тлумачення цієї статті вказує на спеціальний порядок, або процедуру (судову) захисту прав місцевого самоврядування.

Однак доктринальне тлумачення цієї статті, викладене у науково-практичному коментарі Конституції України провідних українських правознавців, акцентує на судовому захисті прав місцевого самоврядування як його гарантії. Науковці вважають, що «конституційне закріплення гарантій прав місцевого самоврядування є важливішою умовою його становлення та ефективного функціонування. Порухення прав місцевого самоврядування зачіпають інтереси не тільки органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а й передусім жителів – членів відповідних територіальних громад. Охорона, захист, припинення порушень та поновлення порушених прав місцевого самоврядування може здійснюватися за допомогою багатьох засобів правового захисту. Коментована стаття закріплює такий вид гарантій місцевої демократії, як право на судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування» [14]. Ця розлога цитата засвідчує розуміння судового захисту прав місцевого самоврядування як конституційної гарантії. Таке розуміння є домінуючим в українській юридичній науці, проте не єдиним. Досить поширеним є розуміння правового захисту місцевого самоврядування, в який автори включають і судовий захист, як міжнародно-правового стандарту [26, с. 20–23].

Постає запитання, чи такі відмінності у розумінні судового захисту прав місцевого самоврядування мають теоретичне та прикладне значення? На нашу думку, так. З погляду правової доктрини ми повертаємося до історичної ситуації, описаної одним із фундаторів української науки місцевого самоврядування Ю. Панейком. Він пише: «Нерозуміння суті самоврядування дуже влучно з'ясував автор Веймарської конституції Гуго Пройс, який казав: «Найкраща одномудність та разом найгірше помішання думки існує в нашій літературі про самоврядування, що воно є можливе, потрібне, необхідне, із цим всі згодні, але що властиво є самоврядування, у чому полягає його суть, – із цим не всі згодні» [19, с. 216].

Правове реформування в Україні, особливо реформа правосуддя, загострює увагу на при-

кладних проблемах розуміння судового захисту прав місцевого самоврядування, з якими вже стикалися сусідні держави – члени Європейського Союзу.

Наприклад, у 2013 році Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи схвалив спеціальну резолюцію щодо стану місцевого самоврядування в Угорщині. В документі зазначається, що в цій державі не існує ефективного засобу правового захисту, який би гарантував захист місцевого самоврядування при справжньому і розширеному праві місцевих органів влади звертатися зі скаргою до національних судів для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і дотримання таких принципів місцевого самоврядування [23, с. 165–166].

Видається, що це не проблема недостатності правового регулювання, а проблема юридичної, зокрема судової практики. З огляду на це, відмінності у розумінні судового захисту прав місцевого самоврядування як правового принципу, конституційної гарантії та міжнародно-правового стандарту є принциповими. Їх можна виокремити й обґрунтувати з допомогою порівняння найпоширеніших дефініцій. Одну з найважливіших у пізнавальному плані цієї статті дефініцій принципів права запропонували Р. Давид та К. Жоффре-Спиноза. Вони стверджують, що загальні принципи права можуть бути знайдені як у законі, так і поза законом. У них зосереджується розуміння справедливості, характерне для певної епохи [6, с. 108]. Відтак у принципах права полягає його демократична та гуманістична традиція, його історична спадковість [21, с. 169]. Натомість, «коли говоримо про міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, то, зазвичай, маємо на увазі правові норми у сфері місцевого самоврядування, які передбачені у міжнародних нормативно-правових аспектах та імplementовані у національне законодавство з метою регламентації ефективної взаємодії інститутів місцевого самоврядування між собою, з органами держави та місцевого самоврядування [26, с. 20].

Історичність правового принципу, його відповідність правовій традиції, уявленням народу про справедливість дає підстави розглядати його як «міст», що з'єднує в сучасну епоху реформ дух права з його буквою [21, с. 175]. Відтак, довести історичність судового захисту прав місцевого само-

врядування в Україні означає не тільки аргументувати його розуміння як правового принципу, а й усталити в правосвідомості українців непорушність цього принципу як складової їх правової та самоврядної традицій.

Отже, **метою** цієї статті є дослідження історико-правового процесу становлення принципу судового захисту прав територіальних громад та місцевого самоврядування в Україні як невід'ємної складової самоврядної та правової традицій українського народу.

Мета дослідження зумовлює його хронологічні та територіальні межі, методологію, історіографічну та джерельну базу. Хронологічні рамки дослідження у статті свідомо залишилися неконкретизованими з огляду не стільки на історичну тривалість становлення аналізованого правового принципу, скільки на невизначеність остаточного формування територіальних спільнот на українських землях у додержавний період.

Для територіальних меж дослідження використано усталений в історико-правовій науці термін «українські землі», який є коректним для всіх етапів становлення принципу захисту прав місцевого самоврядування, у тому числі додержавного та бездержавного етапів, які не переривали традицію місцевого самоврядування в Україні.

Максимально широкі хронологічні та територіальні межі дослідження зумовлюють його методологію, сформовану на традиційних засадах Львівської історико-правової школи. Ця методологія пізнання української історико-правової дійсності нерозривно пов'язана з теоретичним осмисленням державно-правових явищ в історії, політико-правових доктрин і практики державно-правового будівництва в Україні [16, с. 3]. У той же час провідним у дослідженні є інноваційний для української історико-правової науки історико-понятійний метод. Його, зокрема, застосовував у дослідженні інституту виборності як складової української правової традиції І. М. Панкевич, обґрунтовуючи розуміння принципу виборчого права як основоположної ідеї, яка виражає суть і призначення інституту виборності в державній і правовій традиції та пронизує процес формування й реалізації як традиції виборності, так і виборчого права, пов'язує минуле (традицію виборності) зі сучасністю (виборче право) та майбутнім (виборчі новації) [20, с. 10].

Вважаємо, що історико-понятійний метод допомагає досліджувати становлення судового захисту прав місцевого самоврядування як історико-правовий процес, унаслідок якого формується юридичне поняття, що конденсує конкретно-історичне значення слів і термінів, які застосовували впродовж тривалого історичного часу.

Таке предметне і методологічне розширення проблематики судового захисту прав місцевого самоврядування змінює підхід до історіографії проблеми та огляду наукової літератури.

Розуміння становлення судового захисту прав місцевого самоврядування як окремого історико-правового процесу, а самого судового захисту територіальних громад як окремого історико-правового поняття дає підстави стверджувати про відсутність в українській історико-правовій науці спеціальних досліджень чи сформованої історіографії питання. Більшість наукових праць, які вивчали судовий захист територіальних спільнот в Україні, належать до тематичної історіографії, а саме: історіографії територіальних громад і місцевого самоврядування та історіографії судівництва. В українській історії територіальних громад і місцевого самоврядування з правових позицій судовий захист прав місцевого самоврядування вивчали І. Бойко [3, 4], П. Гураль [5], А. Кольбенко [13], В. Кіселичник [10], М. Кобилецький [11], В. Кульчицький [18], М. Демкова [8], С. Білостоцький [2], О. Головка, О. Ярмиш [31] та інші.

Громада та судова влада постають окремою проблемою наукових розвідок з історії судової влади в Україні, насамперед фундаментальної монографії «Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку» [28].

У контексті новітніх досягнень юридичної науки монографічне дослідження ставить під сумнів судові функції давньоруського віча, існування в Давній Русі громадських (вервних) судів [28]. Окрім історико-правового контексту розвитку територіальних громад і судової влади в Україні, монографія концептуалізує історію судової влади та формує поняттєво-термінологічний апарат її історико-правового дослідження. Ця наукова праця певною мірою підсумовує наукові розвідки її окремих авторів: І. Бойка, Т. Бондарук, К. Віслобокова, О. Гавриленка, І. Музики, М. Сірого, І. Усенка, О. Ярмиша. Певна інформація про судовий захист прав місцевого самоврядування

міститься також у працях «Суд і судочинство на українських землях в XIV–XVI ст. (за ред. П. Музиченка) [27], С. Ковальової «Судоустрій і судочинство на Українських землях Великого князівства Литовського» [12], О. Сокальської «Нариси з історії українського судочинства (XVI – початок XVII ст.)» [25], М. Бедрія «Копні суди на українських землях у XIV–XVIII ст.» [1]. Не можна залишити поза увагою і польську історіографію проблеми, особливо періоду, коли українські землі входили до складу Польського королівства та Речі Посполитої [34].

Виклад основного матеріалу. Загалом історіографія проблеми засвідчує тісний зв'язок становлення судового захисту прав місцевого самоврядування з іншими історико-правовими процесами на українських землях, насамперед становленням територіальних громад, судової влади та права. Розуміння зовнішніх та внутрішніх чинників цих процесів дає підстави виокремити критерії та провести періодизацію становлення судового захисту прав місцевого самоврядування.

На нашу думку, такими критеріями є: суб'єктність територіальних громад; інституційна конкуренція між територіальними громадами та державою (іншими державними інститутами); державний чи недержавний характер судової влади; соціальні регулятори, якими керувалися суди (мораль, звичай, право).

Ці критерії допомогли виділити три основні етапи у становленні судового захисту прав місцевого самоврядування, які умовно можна назвати архаїчним, домодерним (привілейно-партикулярним) і модерним (політико-правовим). Для архаїчного етапу характерною є незавершеність конкретно-історичних процесів. Зокрема, незавершеним був процес формування територіальних громад. Відтак територіальні громади ще не стали суб'єктами державного чи правового життя. Внаслідок нерозвиненості як таких територіальних громад та інститутів держави невисокою була інституційна конкуренція. Інакше кажучи, держава на тому рівні її розвитку не вбачала у спільнотах, насамперед міських, владного конкурента. Проте найважливішою рисою архаїчного етапу є діяльність судів громади, передусім вервних та копних. Як аргументовано стверджує дослідник копних судів М. Бедрій, «копний суд був судовим органом територіальної громади, а точ-

ніше об'єднання сільських громад, які були розташовані в кожному окрузі. Його склад обирало населення цього округу з числа найавторитетніших членів громади. Усе це дає підстави стверджувати, що копний суд був важливим елементом гарантування українського місцевого самоврядування, а органічний зв'язок з територіальною громадою був однією з найістотніших ознак цього органу» [1, с. 45]. Діяльність копних судів на українських землях хронологічно розширила архаїчний етап практично до хронологічних меж другого етапу, що можна вважати однією з особливостей історико-правового процесу становлення принципу судового захисту прав місцевого самоврядування. В останньому часі діяльність копних судів мала ознаки як архаїчного етапу, наприклад, застосування загалом звичаєвого права, так і наступного домодерного, що проявлялося передусім у нагляді держави за діяльністю кожного суду, можливості оскарження його рішень у державних судах, а також у частковому правовому регулюванні з боку держави копного судочинства. Ця ознака не була властива обраним судам додержавного суспільства та мала інший зміст у вервних судах [1, с. 49].

Попри те, що архаїчний етап має розмиті межі, він усталив розуміння суду як засобу захисту громади всередині та назовні. Таке розуміння стало невід'ємною складовою тодішніх членів територіальних громад, для яких характерною була локальна (місцева) ідентичність [22, с. 89]. Загалом для архаїчного етапу визначальними були дві характерні ознаки: діяльність недержавних (громадських, народних) судів та вирішення ними конфліктів між громадою та іншими суб'єктами на основі звичаєвого права.

Істотні трансформації цих двох ознак, а також наростання інституційної конкуренції між державою та громадами характеризують домодерний етап становлення принципу судового захисту прав місцевого самоврядування. Проте визначальним для виокремлення цього етапу є історико-правовий процес становлення та розвитку міського права на українських землях. В українській історико-правовій науці усталилося розуміння поняття «міське право» принаймні у трьох значеннях:

- 1) природне право громади на самоврядування, основою якого є свобода громадян, право на самоврядування з власним судо-

чинством, право участі в управлінні торговельними і ремісничими об'єднаннями, право на фортифікаційні споруди, а також право на прийняття власних статутів;

- 2) право як сукупність актів органів міського самоврядування, звичаєве право, яке сформувалося безпосередньо в умовах міста;
- 3) право на отримання міського громадянства, тобто правовий зв'язок між міщанами (городянами) та міською громадою» [10, с. 80].

Таке широке розуміння міського права дало змогу науковцям відійти від традиційного отождолення середньовічного міського права на українських землях виключно з магдебурзьким правом. У науковому дискурсі поширюються ідеї про поступову трансформацію магдебурзького права в українське міське право, польське міське право тощо [11].

Така наукова дискусія, попри її незавершеність, наголошує привілейний та партикулярний характер міського права.

На думку відомого англійського історика Н. Дейвіса, ознакою середньовічного права була ієрархія вартостей, а «теоретично людські закони підлягали божественному праву, визначеному церквою, а на практиці розмаїття законів становило норму. Плутанину конкретних юрисдикцій – канонічного права в церковних судах, місцевих звичаїв у міських та замкових судах, королівських указів на королівському дворі – доповнювала сила юридичних джерел, судових практик і покарань. У Південній Європі головним джерелом залишалося римське право, в Північній та Східній Європі – германські та слов'янські племенні звичаї.

Але не слід вважати, ніби звичаєве право – простий пережиток примітивних судових практик. Воно було наслідком тривалого процесу дріб'язкових торгів між володарями та їхніми підданими, і його часто узагальнювали в докладних кодексах» [7, с. 454].

У цих словах закладено, окрім іншого, розуміння істотної ознаки домодерного етапу у становленні судового захисту прав місцевого самоврядування – інституційної конкуренції. У цій конкуренції відбувалося становлення територіальних громад, насамперед міських, як суб'єктів права. Вона мала певні історичні закономірності, характерні для більшості європейських дер-

жав, а також особливості, притаманні окремим державам, у тому числі тим, до складу яких входили українські землі. Мартін Ван Кревельд аргументовано вважає, що у середньовіччі міста були четвертим типом політичного інституту, окрім церкви, імперії та дворянства, який необхідно було перемогти, перш ніж з'явилася можливість створення сучасної держави [17, с. 132]. На українських землях Польського королівства цей процес був вкрай суперечливий. З одного боку, польські королі намагалися обмежити зв'язки міст на магдебурзькому праві з матірнім містом – Магдебургом. Відтак король Казимир III у 1356 році заснував Вищий суд німецького права у Кракові як суд апеляційної інстанції [32, с. 122]. Рішення цього суду, як і рішення інших судів «німецького права», можна було оскаржити до «Королівського суду шести міст» [3, с. 256]. Утім формування судової системи не звужувало, а розширювало можливості міських спільнот захищати свої права. Як і, наприклад, розширення компетенції міських судів. Таке розширення мало місце у Львові 1444 року у зв'язку з торговельними договорами, коли праву магдебурзькому та юрисдикції міських судів було підпорядковано всіх купців, які прибували до міста [33, с. 252]. Вивчені нами архівні матеріали вірменського, лавничого і вийтівського судів у м. Львові засвідчують кількісне та якісне зростання справ за участю іноземних купців, про що свідчать їх скарги та відповідні рішення судів. Найчастіше орган самоврядування Львова (міська рада) захищала у міських судах привілей міста, насамперед право складу [30].

Власне привілеї, на думку українських істориків, є основними джерелами міського права. Відомий дослідник привілеїв міста Львова М. Капраль вважає, що «за теоретичним коментарем правового характеру привілеїв є документом, що створює нові правові відносини для окремих фізичних або юридичних осіб. У латинській термінології – це привілей (*privilegium*), надання або донація (*donatio*), звільнення (*libertas*), імунітет (*immunitas*), відступлення (*cessio*) тощо» [24, с. 8]. Таке розуміння привілею висвітлює його подвійну природу. З одного боку, привілеї є джерелом середньовічного міського права, з іншого, актом державної влади на українських землях Польського королівства та Речі Посполитої, найчастіше королівської. Відтак

цінною для розуміння природи королівських привілеїв є ґрунтовна типологія актів короля, запропонована польським дослідником М. Мікулою. Вчений поділяє королівські акти на правотворчі (нормативні акти), правоконкретизуючі (роз'яснюючі) та гарантуючі. Така типологія дає змогу класифікувати королівські акти для міського судівництва.

До правотворчих варто віднести: сеймові конституції, які надають містам право суду, королівські привілеї для конкретних міст з наданням права суду, прецедентні королівські судові рішення, королівські конститутивні затвердження актів міських і цехових, королівські інтерпретаційні акти. До правоконкретизуючих актів належать насамперед рішення щодо прав і обов'язків. До гарантуючих – виконавчі акти та підтвердження привілеїв щодо судівництва. Розмаїття та кількість королівських актів засвідчує, що судова функція стає однією з найважливіших публічних функцій місцевого самоврядування на українських землях у середньовіччі. Такою вона залишається і в українській козацькій державі (Гетьманщині), про що свідчать акти українських гетьманів. Це дає підстави погодитися з дефініцією середньовічного міського самоврядування польського медієвіста Г. Самсоновича, який під терміном «самоврядування» для середньовіччя розуміє «незалежне і самостійне виконання публічних функцій – судових, адміністративних і становлення правних принципів влади різних корпорацій» [35, s. 133]. Видається, що акцент на судовій функції міського самоврядування не випадковий, оскільки вона не тільки забезпечила подальший розвиток принципу судового захисту прав місцевого самоврядування, а й становлення іншої правової засади – рівності жителів міст перед судом, а також рівності міст (територіальних громад) перед судами. Безумовно, що становлення цієї засади не вирішило остаточно історичного конфлікту між станами чи багатими і бідними міщанами, але в самій природі судового захисту на основі правових норм було закладено, що він не міг використовуватися виключно одним станом чи тільки багатими міщанами (патриціатом). Суд і закон, в їх формах і традиціях, передбачали принципи рівності та загальності, які повинні були поширюватися на людей будь-якого роду і звання.

Виокремлення судової функції міських спільнот у Середньовіччі призвело до появи міських урядовців, основним завданням яких була організація та участь у судовому захисті міста. В. Кіселічник відніс до них синдика, возного, інстигатора (прокуратора), захисника (представника) міста у судах та писаря [10, с. 166]. Вони на постійній основі та професійно захищали права та інтереси міської громади Львова у міських і державних судах. Зростання видатків на цю діяльність засвідчує не тільки становлення своєрідної міської юридичної служби, а й те, що функція судового захисту була однією з найважливіших функцій міської громади періоду середньовіччя.

Отже, на домодерному етапі становлення принципу судового захисту місцевого самоврядування територіальні громади оформилися як суб'єкти права, судова функція стала однією з найважливіших їхніх функцій, інституційна конкуренція створила численні юрисдикції, у тому числі юрисдикцію міських громад, основою для судового захисту громад стало міське право, яке зокрема забезпечувало формальну рівність мешканців міст перед судом, серед міських урядовців утворилася група осіб, які професійно захищали права місцевого самоврядування у державних судах. Усе це аргументи на користь того, що у середньовіччі судовий захист територіальних громад став важливою складовою правової традиції українців.

Проте на домодерному етапі судовий захист місцевого самоврядування залишався «духом права», а не його «буквою».

Формалізація поняття судового захисту у принципах і нормах права відбулася на модерному (політико-правовому) етапі становлення принципу судового захисту місцевого самоврядування. Хронологічні рамки цього етапу відкриваються у середині XIX століття і залишаються незакритими до сьогодні. Модерний етап історично є дуже суперечливим, оскільки вкрай суперечливими були історико-правові процеси формування модерного (сучасного) самоврядування. Вирішальним моментом у становленні модерного самоврядування в Європі була Велика французька революція та перетворення поліцейської держави у конституційну [19, с. 219].

На думку Ю. Панейка, «“Велика Французька революція”, яка вийшла від доктрини про загаль-

ну свободу, була схильна ті самі права, що вона признавала приватним особам, признати також і людським спільнотам, а також громадам» [19, с. 220]. Уявлення про природне право територіальної громади на самоврядування стали доктринальною основою для розвитку французької, німецької та англійської історичних моделей місцевого самоврядування. З часом стало можливим говорити про австрійську та російську моделі місцевого самоврядування, порівняльний аналіз яких в українських містах здійснила Л. Хомко [29]. Попри істотні відмінності, всі ці моделі мають спільну, важливу для нашого дослідження рису – відсутність у територіальних громад та органів місцевого самоврядування функції місцевого суду (судової функції).

Наприклад, основними функціями міської ради Львова відповідно до австрійського закону «Про основні засади організації громад» від 5 березня 1862 року та Статуту королівського столичного м. Львова від 1870 року були: нормотворча чи контрольна та господарсько-регулятивна [10, с. 326]. У Російській імперії самоврядування фактично зводилося до виконання неполітичних, господарських функцій. Для виконання цих функцій територіальна громада мала бути суб'єктом права. Поступово в доктрині та законодавстві формується розуміння територіальної громади чи її органів як юридичної особи. У вигляді правової конкуренції найчіткіше це виявляється в австрійському законодавстві про цивільне судочинство другої половини XIX століття, зокрема у Цивільному процесуальному кодексі 1895 року [9, с. 97].

Встановлення визначальної ролі держави у здійсненні судочинства, відокремлення суду від адміністрації не тільки інституційно змінили судовий захист прав місцевого самоврядування, завершили інституційну конкуренцію держави та територіальних громад на користь держави, а й уможливили розгляд судового захисту як складової механізму гарантування прав місцевого самоврядування. Розвиток цього механізму серед іншого призвів до створення адміністративного судівництва, окремі моделі якого (австрійська та польська) діяли на українських землях.

Постання спеціальних судів, характерне для модерного етапу становлення принципу судового захисту прав місцевого самоврядування, значувало певне розмежування предмета судового захисту. Територіальні громади та органи місцевого самоврядування безпосередньо чи опосередковано захищають у судах право територіальних громад на самоврядування, суб'єктивні права та свободи людини та громадянина. Зростання кількості об'єктів, пов'язаних із місцевим самоврядуванням, які потребують судового захисту, свідчить про незавершеність модерного етапу становлення принципу судового захисту прав місцевого самоврядування.

Отже, визначальною рисою модерного етапу становлення судового захисту прав місцевого самоврядування є його перетворення у принцип – норму, тобто принцип, прямо закріплений у нормі права.

ВИСНОВКИ

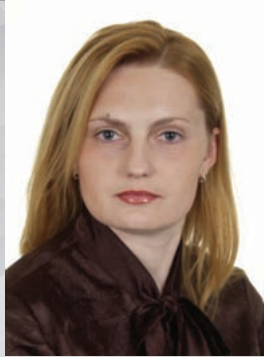
У принципі судового захисту прав місцевого самоврядування систематизований історичний досвід розвитку територіальних громад, місцевого самоврядування, права та правосуддя на українських землях. Він є складовою держав-

ної, самоврядної та правової традиції українців, відрізняється універсальністю і загальною значущістю та відповідає об'єктивній необхідності побудови в Україні місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Бедрій М. М. *Копні суди на українських землях XIV–XVIII ст.: історико-правове дослідження: монографія* / М. М. Бедрій. – Львів : Галицький друкар, 2014. – 264 с.
2. Білостоцький С. М. *Структура органів судової влади міста Львова XVI–XVIII ст.* / С. М. Білостоцький // *Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки.* – Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 38. – С. 184–190.
3. Бойко І. Й. *Органи влади і право в Галичині у складі Польського Королівства (1349–1569 рр.): монографія* / І. Й. Бойко. – Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2009. – 628 с.
4. Бойко І. Й. *Надання судового самоврядування вірменській громаді м. Львова (XIV–XVIII ст.)* / І. Й. Бойко // *Вісник академії правових наук України.* – 2002. – №3 (360). – С. 75–80.
5. Гураль П. Ф. *Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження* / П. Ф. Гураль. – Львів : ЛьвДУВС, Край, 2008. – 468 с.
6. Давид Р. *Основные правовые системы современности* / Р. Давид, К. Жоффре-Спиноза. – Москва : Международные отношения, 1999. – 400 с.
7. Дейвіс Н. *Європа. Історія* / Норман Дейвіс. – Київ : Вид. Соломії Павличко «Основи», 2001. – 1464 с.
8. Демкова М. *Застосування королівського законодавства під час здійснення вірменського судочинства у Львові (XV–XVIII ст.)* / М. Демкова // *Вісник Львівського університету. Серія юридична.* – Львів, 2004. – Вип. 40. – С. 98–104.
9. Думич Х. М. *Цивільне судочинство у Галичині за австрійським цивільним процесуальним кодексом 1895 р.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01* / Х. М. Думич. – Львів, 2016. – 214 с.
10. Кіселичник В. П. *Львівське міське право (друга половина XIII – початок XX ст.): монографія* / В. П. Кіселичник. – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – 471 с.
11. Кобилецький М. М. *Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження: монографія* / М. М. Кобилецький. – Львів : ПАІС, 2008. – 406 с.
12. Ковальова С. Г. *Судоустрій і судочинство на українських землях Великого князівства Литовського* / С. Г. Ковальова. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2008. – 200 с.
13. Кольбенко А. *Надання судового самоврядування вірменським поселенням у Галичині* / А. Кольбенко // *Вісник Львівського університету. Серія юридична.* – 1999. – Вип. 34. – С. 37–40.
14. *Конституція України : наук.-практ. комент.* / Нац. акад. правов. наук України ; редкол.: В. Я. Тацій [та ін.]. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Харків : Право, 2011. – 1128 с.
15. *Конституція України: чинне законодавство. Офіційний текст.* – Київ : Алерта, 2016. – 80 с.
16. Костицький М. В. *Методологія пізнання української історико-правової дійсності* / М. В. Костицький // *Вісник Львівського університету. Проблеми формування суверенної правової Української держави. Серія юридична.* – 1993. – Вип. 30.
17. Кревельд М. ван. *Расцвет и упадок государства* / Мартин ван Кревельд. – Москва : ИРИСЭН, 2006. – 544 с.
18. Кульчицький В. С. *Статут міста Львова 1870 року, його зміст і значення* // *Вісник Львівського університету. Серія юридична.* – 2004. – Вип. 39. – С. 127–130.
19. *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка)* / укладачі В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко та інші. – Київ, 2016. – 464 с.
20. Панкевич І. М. *Інститут виборності як складова української правової традиції (історико-правове дослідження): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01* / І. М. Панкевич. – Львів, 2016. – 452 с.
21. Пархоменко Н. М. *Джерела права: проблеми теорії та методології* / Н. М. Пархоменко. – Київ : Юридична думка, 2008. – 336 с.
22. Плохій С. *Походження слов'янських націй. Домодерні ідентичності в Україні, Росії та Білорусії* / С. Плохій. – Київ : Критика, 2015. – 456 с.
23. Попович Т. П. *Правові засоби здійснення демократії у державах центральної Європи: теоретичні та практичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01* / Т. П. Попович. – Львів, 2015. – 215 с.
24. *Привілеї міста Львова (XIV–XVIII ст.): зб. документів / упор. М. Капраль.* – Львів : Документальна скарбниця Львова, 1998. – 640 с.
25. Сокальська О. В. *Нариси з історії українського судочинства (XVI – початок XVII ст.)* / О. В. Сокальська. – Одеса : Інтерпринт, 2010. – 210 с.

26. Софінська І. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування : навч. посібник / І. Софінська. – Львів : Каменярь, 2016. – 241 с.
27. Суд і судочинство на українських землях в XIV–XVI ст. / за ред. П. Музиченка. – Одеса : Астро Принт, 2000. – 180 с.
28. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку / за ред. І. Б. Усенка. – Київ : Наукова думка, 2014. – 501 с.
29. Хомко Л. Порівняльно-історичне дослідження міського права в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л. Хомко. – Львів, 2013. – 20 с.
30. Центральний державний історичний архів України в м. Львові. Ф. 52. Львівський гродський суд, оп. 2.
31. Ярмиш О. Н. Харківське міське самоврядування на зламі століть: XIX–XX і XX–XXI. Досвід історії та сучасності / О. Н. Ярмиш, О. М. Головка. – Харків : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 372 с.
32. Bardach J. Historia ustroju i prawa polskiego / J. Bardach. – Warszawa : Lexis Nexis, 2005. – 592 с.
33. Mikula M. Prawodawstwo króla i sejmu dla Malopolskich miast królewskich (1386–1572) / M. Mikula. – Kraków : W. Uniwersytetu Jagiellonskiego, 2014. – 382 s.
34. Sojka-Zielinska K. Historia prawa / K. Sojka-Zielinska. – Warszawa : Lexis Nexis, 2008. – 405 s.
35. Samsonowicz H. Samorząd miejski w dobie rozdrobnienia feodalnego w Polsce / H. Samsonowicz // Polska w okresie rozdrobnienia feodalnego / red. H. Lowmianski. – Wrocław, 1973.



Євгенія ЧЕРНЯК

/ кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ЗАБОРОНЯЮЧІ ПРИПИСИ ПЕРЕГЛЯДУ КОНСТИТУЦІЇ В СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ABSTRACT

The article deals with the mechanism of the constitution amending. On the basis of a comparative legal analysis, the issues of the appropriateness of establishing a complicated procedure for amending the constitutions, as compared with the ordinary laws, as well as the inviolability of articles of the constitution that regulate this procedure, are being investigated.

Keywords: Constitution, constitution changes, constitution amendments, constitution review, guarantees of the constitution, modernization of the constitution.

АНОТАЦІЯ

Розглянуто механізм внесення змін до конституції. На основі порівняльно-правового аналізу досліджено питання доцільності встановлення ускладненої процедури внесення змін до конституцій порівняно з тією, що стосується звичайних законів, а також недоторканності статей конституції, які регулюють цю процедуру.

Ключові слова: Конституція, зміни до Конституції, конституційна поправка, перегляд конституції, гарантії забезпечення конституції, модернізація конституції.

Гарантії забезпечення конституції – це чинники, якими обумовлене реальне здійснення конституційно встановлених норм. Їх мета – досягнення режиму конституційної законності. Високий ступінь стійкості конституції сприяє утвердженню конституційної законності. Водночас, трансформаційні процеси, особливо в країнах молодій демократії, доволі часто призводять до необхідності вибору між динамізмом політичних процесів, що відбуваються в країні на певному етапі її розвитку, та збереженням стабільності політичної системи. З погляду конституційної доктрини, зміни до конституцій допомагають текст конституції узгодити відповідно до волі суверенної нації.

Серед вітчизняних учених, які своїми дослідженнями зробили вагомий внесок у розкриття феномену конституції загалом та питань перегляду конституцій зокрема, можна назвати Д. М. Белова, Ю. М. Бисагу, Ф. В. Веніславського, О. В. Константого, З. І. Лунь, Н. М. Колосову, І. В. Корейбу, П. М. Рабіновича, М. Д. Савенка, А. О. Селіванова, П. Б. Стецюка, Д. П. Тарана, М. В. Тесленко, Ю. М. Тодику та інших. Виробленню сучасних підходів до розкриття сутності конституційних процесів, ефективних механізмів їх здійснення сприяли концепції, напрацьовані зарубіжними вченими. Наприклад, Жорж Л'є-Во описав феномен «конституційної підробки» (*fraude a la constitution*) – спробу приховати намір знехтувати духом конституції шляхом суворої легалістської прихильності до її текстуальних правил [8, р. 116, 145]. Давід Ландау розробив концепцію зловживання конституціоналізмом, визначивши її як «використання механізмів зміни конституції з метою зробити державу менш демократичною, ніж раніше» [5, р. 189–260]. У працях У. Мерфі, Дж. Раулса, К. Шмітта наведені переконливі аргументи на користь необхідності розмежування конституційних поправок та конституційного перегляду, які хоча і є різновидами зміни конституції, суттєво відрізняються за метою та наслідками. Проблематику конституційних поправок та контролю за їх конституційністю порушували у своїх працях Л. Гарліцкі, Р. Уітц, Г. Якобсон та інші.

У наукових джерелах, які присвячені питанням конституційного перегляду та модернізації сучасних Конституцій, поширеною є думка про необхідність запобігання хаотичним змінам Конституцій. У статті розглянуто один із засобів по-

долання вищезгаданої хаотичності – захист від звичайної процедури конституційних приписів, якими регулюють правила внесення конституційних змін. Метою цієї статті є на основі порівняльно-правового дослідження розглянути питання доцільності встановлення ускладненої процедури внесення змін до конституцій порівняно з тією, що стосується звичайних законів, а також недоторканності статей конституції, які регулюють цю процедуру. У статті зроблено спробу довести доцільність та ефективність існування підвищених вимог для захисту правил внесення конституційних змін як одного з дієвих засобів уникнення їх хаотичності.

За юридичним механізмом здійснення процедури внесення змін до Конституцій (у т. ч. шляхом прийняття конституційних поправок) у сучасному конституційному праві прийнято розглядати як таку, результат упровадження якої легше досягати порівняно з механізмом прийняття нових Конституцій. Л. Гарліцький слушно зазначив, що роль конституційних поправок закінчується там, де необхідним стає прийняття нової конституції [16, с. 89]. Принагідно зазначимо, що механізм перегляду Конституцій шляхом прийняття їхніх нових редакцій не завжди є урегульованим на рівні конституційних приписів (Конституція України 1996 року не є винятком). Незалежно від способів зміни конституції головною залишається мета, задля якої ці зміни впроваджують, а саме: забезпечення не лише легальності конституції (її прийняття згідно з встановленою законом процедурою), але і її легітимності (справедливості, виправданості в ставленні до неї населення, ефективності). Конституція має бути документом, який об'єднує, а не розділяє (з цієї причини до конституційного процесу необхідно залучати якомога більше верств населення через різні юридичні механізми).

Оголошення основних, найважливіших, на думку засновника, конституційних положень такими, що не підлягають зміні, є однією з правових гарантій стабільності конституції, яка забезпечує необхідний ступінь її статичності. Водночас, у науковій літературі відзначають той факт, що найбільш жорсткі конституції, тобто конституції, що містять велику кількість норм, які не підлягають зміні взагалі або змінюються в ускладненому порядку, найбільше схильні до скасування та прийняття нової конституції [19, с. 77]. З огляду на означені тенденції питання про роль заборо-

няючих приписів у процесі зміни конституційних положень не втрачає своєї актуальності.

За змістом забороняючі приписи щодо внесення змін до Конституцій держав, у яких закладені процедури «внесення змін» або «поправок», можна поділити на 3 групи: 1) за предметом (або змістом окремих конституційних положень); 2) за часом дії; 3) за обставинами (або застереженнями ситуативного характеру).

1) За змістом окремих конституційних положень. Широкого розповсюдження набула практика оголошення основних, найважливіших з погляду засновника, конституційних положень такими, що не підлягають зміні. Аналіз відповідних статей більшості конституцій сучасних держав свідчить про те, що, як правило, не підлягають перегляду положення, які закріплюють конституційні принципи, що становлять основи конституційного ладу, інститут прав і свобод людини, порядок зміни конституції. При цьому рамки обмеження за змістом в окремих країнах цілком відмінні. Деякі конституції обмежуються вказівкою на один чи декілька об'єктів, які не підлягають зміні (наприклад, у Франції та Італії – це республіканська форма правління). Частина 1 статті 220 Конституції Республіки Конго до таких об'єктів відносить: республіканську форму правління, всезагальне виборче право, представницьку форму правління, термін перебування на посаді Президента Республіки, незалежність судової влади, плюралізм політичних партій та профспілкових організацій [15]. **Згідно з частиною 2 статті 220 Конституції Республіки Конго** формально забороненою є будь-яка конституційна поправка, метою або наслідком якої є зменшення обсягу індивідуальних прав і свобод, а також зменшення привілеїв для провінцій та децентралізованих територіальних об'єднань.

Актуальним питанням, яке широко дискутують у науковій літературі останніх років, є питання введення до переліку об'єктів, на які поширюється дія забороняючих приписів на випадок внесення змін до Конституції, положень про форму правління. **Серед можливих негативних наслідків від конституційної заборони зміни форми правління** наведено аргумент про рішення за майбутні покоління питань управління державою. Неефективність цих заборон підтверджується практикою конституційного регулювання. В багатьох країнах заборони, зокрема щодо монархічної форми правління, були скасовані.

Не допускаються зміни Основного закону Німеччини, які стосуються розподілу Федерації на землі, принципи участі у законодавстві чи принципи, встановлені у статтях 1 та 20 (пункт 3 статті 79 Основного Закону ФРН 1949 року). Стаття 1 зокрема встановлює невід'ємний та невідчужуваний характер основних прав людини, а стаття 20 – демократичний та соціальний характер федеративної держави, а також право чинити опір будь-кому, хто посягає на конституційний лад. Суттєвим є те, що Федеральний конституційний суд Німеччини вже 44 роки тому визнав за собою повноваження щодо матеріального контролю конституційності поправок з погляду відповідності «незмінним положенням», які містяться в абзаці 3 статті 79 Основного Закону ФРН [3, р. 353–373, 359–360].

Відповідно до частини 1 статті 157 Конституції України, якщо зміни до Конституції передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, Конституція України не може бути змінена [10].

У Конституції Азербайджанської Республіки встановлена заборона винесення на референдум питань внесення змін до положень статей 1, 2, 6, 7, 8 та 21, які регулюють основи конституційного та державного ладу, а також статус азербайджанської мови як державної (стаття 155). Неможливим є і скасування цих конституційних положень [7].

Інша справа, що в Конституції Азербайджанської Республіки, крім процедури внесення змін до Конституції, передбачається ще й процедура її доповнення шляхом прийняття конституційних законів, які стають невід'ємною частиною Конституції. Порядок регулювання мовного питання, який закладено у статті 21 Конституції, не може бути предметом подібних конституційних законів з огляду на статтю 158 Конституції: «Не можуть бути внесені пропозиції про доповнення Конституції Азербайджанської Республіки в частині положень, які містяться у розділі першому цієї Конституції». Стаття 21 внесена до Розділу Першого [12].

2) До другої групи віднесемо конституції, **забороняючі приписи** стосовно зміни яких є **тимчасовими**. При прийнятті конституцій іноді встановлено, що жодні зміни не можна приймати упродовж кількох років (конституції Греції 1975 року, Португалії 1976 року, Бразилії 1988

року) [14, с. 97]. Відповідно до статті 284 Конституції Португалії від 2 квітня 1976 року парламент Республіки (Асамблея) може переглядати Конституцію не раніше, ніж через п'ять років після дати опублікування закону про перегляд (але чотири п'ятих законодавчого органу можуть проголосувати за позачерговий перегляд) [20].

Часові обмеження покликані гарантувати стабільність конституції у період, коли йде процес формування передбачених нею державних інститутів та налагодження їх нормального функціонування.

3) *Обмеження ситуаційного характеру* пов'язані зі заборонами вносити зміни до конституції у період надзвичайного, воєнного стану та (або) у період вжиття інших виняткових заходів, а також під час посягання на територіальну цілісність.

Так, частиною 2 статті 157 Конституції України встановлено заборону на внесення до її тексту змін в умовах воєнного або надзвичайного стану [10]. У зв'язку з цим актуальним є питання, чи можна масові виступи проти влади розглядати як підставу для запровадження надзвичайного стану. М. Д. Савенко розглядає ці обмеження як запобіжний захід для внесення змін до конституції в умовах політичної та економічної стабільності у державі [11, с. 183]. Учений наголосив, «...якщо ж фактично у державі відбувається революція, масові виступи проти влади, то це вже є надзвичайним станом, хоча відповідного рішення й не прийнято. За таких умов позитивний висновок щодо законопроекту не може надаватися. Не виключається можливість безпідставного запровадження надзвичайного стану з метою недопущення внесення змін до Конституції України. Відповідне рішення не є безумовною підставою для надання негативного висновку щодо законопроекту і може бути визнане неконституційним...» [11, с. 183–184].

Реальне значення вказаних заборон залежить від конкретних історичних умов, а також від можливості змінити норму, яка забороняє вносити до конституції ті чи інші зміни.

Деякі конституції передбачають можливість прийняття повністю нової конституції. Так, стаття 135 Конституції Російської Федерації передбачає, що положення глави 1 «Основи конституційного ладу», глави 2 «Права і свободи людини і громадянина» та глави 9 «Конституційні поправки і перегляд Конституції» можуть бути переглянуті лише шляхом прийняття нової конституції [6].

Венеційська комісія за демократію через право неодноразово у своїх доповідях, присвячених конституційним змінам, наголошувала на існуванні в текстах конституцій як спеціальних процедурних гарантій (за аналогією з тими, що передбачені розділом XIII Конституції України «Внесення змін до Конституції України») так і змістовних (т. зв. субстантивних) обмежень на внесення конституційних змін [4].

Незважаючи на безперечність факту необхідності поєднання статичної та динамічної у забезпеченні дії Конституції, потреба у конституційних змінах (реформах) може бути обумовлена низкою чинників за реалій конкретної держави: 1) рівнем розвитку суспільства; 2) боротьбою за певний варіант вирішення актуальних проблем життя народу держави; 3) прагненням усунути недоліки тексту Конституції та (або) заповнити існуючі прогалини; 4) необхідністю підвищити ефективність конституційного регулювання; 5) необхідністю забезпечити жорсткіший режим дотримання конституційних положень про права і свободи громадян, виконання обов'язків держави, його органів публічної влади, їх посадових осіб та ін. Конституційні зміни у будь-якій державі безпосередньо пов'язані з політичними змінами у суспільстві, зміною прихильності громадян до політичної еліти та методів здійснення нею державної влади. У зв'язку з чим набуває актуальності питання про практичне значення встановлених конституціями заборон щодо зміни їх окремих положень.

За час дії Конституції незалежної України, яка була прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, вже п'ять разів було внесено зміни до окремих її положень. Чи не найбільше протиріч було породжено після факту прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, яким уперше було внесено зміни до Конституції України 1996 року [7]. Внаслідок набрання чинності цим актом було виявлено низку проблемних питань, серед яких про те: 1) чи містить Конституція України винятки щодо перевірки на конституційність законів, у т. ч. законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності; 2) чи були підстави вважати Конституцію України 1996 року нечинною у зв'язку з набранням 1 січня 2006 року чинності Законом № 2222 «Про внесення змін до Конституції України»; 3) чи приймав Конституційний Суд України рішення про «відновлення дії Конституції

1996 року»; 4) в якій частині включати текст прийнятого конституційного закону в текст чинної Конституції України у разі прийняття законів про внесення змін до Конституції України з прикінцевими та перехідними положеннями та ін. Якщо порівняти український досвід модернізації конституційного тексту з досвідом зарубіжних країн за кількісним показником, то найбільш показовим за кількістю частоти зміни конституцій в історичній ретроспективі є досвід Франції. У монографії відомого українського вченого-конституціоналіста Ю. М. Тодики «Конституція України: проблеми теорії і практики» за 2000 рік зацитовано відомий старий, але дуже показовий, анекдот на цю тему, який навіть був використаний свого часу у виступі секретаря Конституційної комісії РФ О. Г. Румянцева: у Франції студент запитав у книжковій крамниці текст Французької Конституції, на що почув відповідь від продавця: «На жаль, наша крамниця не містить періодики» [17, с. 66].

Європейським рекордсменом є Австрія, де з 1945 року було прийнято близько 800 змін Конституції 1920 року, переважно шляхом прийняття спеціальних конституційних законів, а також за допомогою спеціальних положень конституційного статусу у звичайному законодавстві. В Німеччині було прийнято більше 50 поправок до Основного Закону 1949 року, до Ірландської Конституції 1937 року – 25 поправок [16, с. 95].

Дієвість конституційних поправок визначається не кількістю разів їх внесення, а політичними, соціально-економічними та іншими чинниками. Показовим прикладом подолання заборони про незмінність окремих конституційних статей є стаття 9 Конституції Японії 1947 року.

У цій статті проголошено відмову держави від війни як способу вирішення міжнародних спорів, і, як наслідок, від створення власних сухопутних військ, флоту і військово-повітряних сил [9, с. 396–397]. Конституція Японії набрала чинності 3 травня 1947 року і відтоді жодного разу до її тексту не вносили змін. Фактично вона була написана американцями для переможеної у Другій світовій війні держави й одним із головних завдань було викоринити мілітаристські настрої в країні та позбавити імператора реальної влади.

Відповідно до статті 96 Конституції Японії поправки до неї можуть бути внесені у випадку погодження їх двома третинами обох палат парламенту, після чого простою більшістю голосів громадяни мають підтримати їх на всенародному

референдумі. Проте до недавнього часу не існувало закону про референдум, який став би юридичною основою для другої частини процедури.

У липні 2004 року видатні діячі культури Японії створили Об'єднання «Стаття 9», метою діяльності якого було уникнути перегляду дев'ятої статті і повернутися до мілітаризму довоєнної Японії.

Проте у травні 2007 року Верхня палата парламенту Японії затвердила підготований урядом законопроект про референдум, яким фактично відкрила шлях до перегляду конституції та скасування пацифістських положень [18]. Кабінет Міністрів Сіндзо Абе 1 липня 2014 року прийняв резолюцію, в якій викладено нове тлумачення статті 9 Конституції Японії [13]. Зокрема, згідно з цією резолюцією, Японія має право на т. зв. «колективну самооборону» і може використовувати Сили Самооборони не лише у випадку військового вторгнення на Японію, але й у випадку нападу на країни, з якими Японія підтримує тісні зв'язки, або у випадку серйозної загрози такого нападу. Парламент Японії 19 вересня 2015 року дозволив використання Сил самооборони для участі у військових конфліктах за межами країни. У травні 2017 року прем'єр-міністр Японії Сіндзо Абе встановив граничний строк для перегляду статті 9 Конституції до 2020 року з метою легітимізації Сил самооборони Японії.

Перегляд статті 9 Конституції Японії, з якою у не одного покоління японців асоціюється мирне співіснування та стабільний конституційний лад, обумовлюється низкою політичних чинників. Незважаючи на високий ступінь боєздатності військ Японії, їх називають силами самооборони і не можуть застосовувати для урегулювання міжнародних спорів (конфліктів), тобто брати безпосередню участь у військових діях. За останні роки це стало серйозною перешкодою для виконання Японією союзницьких обов'язків перед США в ході операцій в Іраку та Афганістані. В кожному окремому випадку уряд Японії вимушений був ініціювати прийняття окремого закону та обмежуватися підтримкою в тилу. Це стосувалося й участі японських військових у миротворчих операціях під егідою ООН. Уряд Абе націлений на поглиблення співробітництва зі США у військовій сфері та підвищення можливостей для оборони з огляду на появу у КНДР ядерної зброї, а також економічного зростання Китаю.

У коментарях міжнародних експертів, які відстежують настрої японців щодо висвітленого

питання, наведено дані, згідно з якими близько половини японців підтримують ідею перегляду конституції. Проте японські громадяни переважно очікують зміни тієї частини положень конституції, яка стосується політичного ладу, а не можливості стати повноцінною військовою державою.

При оцінюванні доцільності та ефективності долучення до текстів конституцій забороняючих норм щодо внесення змін до їх окремих положень, а також спеціальних процедур внесення змін актуальним залишається контроль законності процедури прийняття поправок до конституції. Незважаючи на те, що згідно з українським законодавством Конституційний Суд України безпосередньо залучений до процесу внесення змін до конституції, за роки незалежності України конституційний процес не був позбавлений ознак хаотичності.

Текст нині діючої Конституції України, який є результатом прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року, варто розглядати як проблемний. Погоджуємося з думкою В. М. Шаповала, що фактично вищезгаданим актом були внесені зміни до Конституції України, оскільки «відновлення дії окремих положень» по суті означає зворотні зміни відповідних положень [1, с. 3]. В. М. Шаповал вказує на окремі недоліки процедури прийняття цього акта, а саме: прийняття його без обговорення у Верховній Раді України та її комітетах, а також сумнівний характер офіційних результатів голосування за його прийняття [1, с. 3]. За висловом відомого конституціоналіста, члена Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) у 2009–2013 роках М. І. Ставнічук: «...Починаючи з 2004 року, навколо Конституції відбуваються політико-правові ігри. І зовсім не за правилами правової процедури Розділу XIII Конституції України» [2, с. 2].

Черговий конституційний конфлікт відбувся у 2010 році, коли Рішенням Конституційного

Суду України через шість років дії Конституції (в редакції 2004 року) була повернута попередня Конституція (в редакції 1996 року). Це повернення також відбулося з ігноруванням конституційної процедури. Спочатку Конституцію повернули Законом України від 21 лютого 2014 року № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», а через день цей Закон було доповнено Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року № 750-VII «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII».

Отже, процес еволюції оригінального тексту конституції засвідчує наявність реального основного закону в державі. Але для того, щоб процес розвитку конституції не перетворювався в інструмент зловживання владою, не зазнавав ознак хаотичності, не виправданості, важливо не лише встановлювати недоторканність окремих конституційних положень, але також забезпечувати ефективний контроль як змісту конституційних поправок, так і законності процедури внесення змін. Розглядаючи один зі засобів подолання хаотичності в процесі внесення змін до конституції – захист від звичайної процедури конституційних приписів, якими регулюють правила внесення конституційних змін, можна виділити дотичні до цієї проблеми питання, які потребують подальших наукових пошуків. Такими, зокрема, залишаються питання ефективної роботи конституційного правосуддя щодо тлумачення конституції, зловживань процедурою конституційних поправок, практичного значення встановлених конституціями заборон щодо зміни їх окремих положень, співвідношення «легальної» (тобто прийнятої відповідно до встановленої законом процедури) та «легітимної» (що відповідає критеріям справедливості, виправданості стосовно населення) конституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

Законодавство і судова практика

1. Конституция Азербайджанской Республики, принята на всенародном голосовании (референдуме) 12 ноября 1995 года, вступила в силу 27 ноября 1995 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступа : <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution>. (Рус. яз.)

2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с посл. правками // Официальный интернет-портал правовой информации Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/konstituciya/index.html>. – Дата доступа: 20.03.2018. (Рус. яз.)
3. Конституция Японии, вступившая в силу 3 мая 1947 г. [Текст] // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков]. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Волтерс Клувер, 2006. – С. 395–408.
4. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 30 верес. 2016р.: (ОФІЦ. ТЕКСТ). – Київ : Паливода А. В., 2016. – 76 с.
5. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
6. The Constitution of the Democratic Republic of the Congo, adopted by the National Assembly on May 13, 2005, and approved by the Congolese people by the referendum of December 18 and 19, 2005. [Elektronic resource]. – Access mode : <http://www.constitutionnet.org>. (in English)
7. The Constitution of the Portuguese Republic, adopted on April 2, 1976, and entered into force on April 25, 1976 (with next revisions). [Elektronic resource]. – Access mode : <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constitu-icaolingles.pdf>. (in English).
8. The Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009) (No. 469/2008, CDL-AD(2010)001); Opinion no.720/2013 on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013), CDL-AD(2013)012; Opinion no.692/2012 on the Revision of the Constitution of Belgium adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), CDL-AD(2012)010.

Література

9. В Японии одобрили законопроект о референдуме по изменению конституции. [Электронный ресурс]: Официальный сайт информагентства «РИА Новости». – Режим доступа : <https://ria.ru/world/20070514/65420402.html> (дата обращения: 15.05.18). – Название с экрана.
10. Волошин Ю. О. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики: монографія / Ю. О. Волошин, О. М. Пересада. – Одеса : Фенікс, 2013. – 208 с.
11. Гарлицкий Л. Неконституционные поправки к конституции: существует ли проблема и найдется ли решение? / Л. Гарлицкий, З. Гарлицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 1 (98). – С. 86–99.
12. Савенко М. Конституційний контроль змін до Конституції України / М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 4–5. – С. 179–184.
13. Ставнийчук М. В поиске «стрелочников» Операция «Публикация». О новейших взглядах на захват власти / М. Ставнийчук // Информационно-аналитический еженедельник «Зеркало недели». – 2017. – № 34 (330). – С. 2.
14. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. М. Тодика. – Харків : Факт, 2000. – 608 с.
15. Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – Москва : Норма, 2005. – 320 с.
16. Шаповал В. Н. «Что нам стоит автономию построить...» / В. Н. Шаповал // Информационно-аналитический еженедельник «Зеркало недели». – 2017. – № 32 (328). – С. 3.
17. Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People, July 1, 2014 (Provisional Translation) [Electronic resource]. – Access mode : http://japan.kantei.go.jp/96_abe/decisions/2014/_icsFiles/afieldfile/2014/07/03/anpohosei_eng.pdf. – Title from the screen. – Date of appeal: 17.05.2018.
18. Grimm D. Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State // European Constitutional Law Review. – 2009. – Vol. 5. – No. 3. – P. 353–373, 359–360.
19. Landau D. Abusive Constitutionalism / D. Landau // University of California Davis Law Review. – 2013. – Vol. 47. – No 1. – P. 189–260.
20. Liet-Veaux G. **La «fraude a la constitution»: Essai d'une analyse juridique des revolutions communautaires recentes: Italie, Allemagne, France** / G. Liet-Veaux // Revue du droit et de science politique en France et a l'etranger. – 1943. – Vol. 59. – P. 104–150.



Роман КРУСЯН

/ прокурор Київської місцевої прокуратури № 10

УДК 347.96/97/99.001.73 (477)

ДОКТРИНАЛЬНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ТЕОРІЇ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

ABSTRACT

The article is devoted to the characteristics of the doctrinal basics of the judicial system of Ukraine reform in the context of the theory of the legal reform. In particular, theory of the legal reform proves that reform of the judicial system is a direction of systematic judicial reform, which in its turn is a form of a legal reform. The author gives the definitions of terms of judiciary, court system, correlation of concepts of "reform" and "reforming". The doctrinal conclusion that the content of reforming the judicial system is substantiated in: the preconditions in its implementation are the ineffectiveness of the judicial system and the processes of political and legal transformations in the society and the state; the goal – to form an effective model of the judicial system; subject – state authorities with the involvement of the public; object – positive law expressed in the system of legal acts regulating the formation, functioning of the court system and ensuring the unity of the judiciary system, legal consciousness of the judiciary and legal practice; complex of organizational and legal means of reforming.

Keywords: judiciary, judiciary system, courts, justice, legal reform, judicial reform, reform of the judicial system.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено характеристиці доктринальних основ реформування системи судустрою України у контексті теорії правової реформи. Зокрема, на основі теорії правової реформи доведено, що реформування системи судустрою – це напрям системної судової реформи, яка своєю чергою є видом правової реформи. Подано авторські визначення судової влади, системи судустрою, співвідношення понять «реформа» та «реформування». Обґрунтовано доктринальний висновок, що змістом реформування системи судустрою є: передумови її проведення – неефективність системи судустрою та процеси політико-правових перетворень у суспільстві та державі; мета – формування ефективної моделі системи судустрою; суб'єкт – органи державної влади зі залученням громадськості; об'єкт – позитивне право, виражене у системі нормативно-правових актів, що регулюють формування, функціонування системи судів та забезпечують єдність системи судустрою, правосвідомість суддівського корпусу та судової практика; комплекс організаційно-правових засобів реформування.

Ключові слова: судова влада, судустрій, суди, правосуддя, правова реформа, судова реформа, реформування системи судустрою.

Сучасний етап політико-правових перетворень в Україні характеризується створенням оновленої системи судустрою, яка б відповідала міжнародним стандартам здійснення правосуддя, а суди стали реальними захисниками права та справедливості відповідно до конституційно закріпленого принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України). Для вирішення цього завдання відбувається реформування у сфері судової влади як перманентний, поетапний процес – від створення судової влади в системі поділу державної влади, через поетапне проведення глибокої, системної судової реформи, до подальшого, стійкого вдосконалення системи судустрою.

Цей процес, що триває з моменту проголошення незалежності України, не закінчено, проблемами в сфері правосуддя не вирішені, більше того, сучасний етап вітчизняних конституційних перетворень ознаменувався такою важливою подією, як прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року [1], що можна охарактеризувати як старт нового етапу реформування системи судустрою.

Реформа має привести систему судустрою України, а також належні галузі права у відповідність із соціально-економічними та політичними змінами, що відбулися та продовжують відбуватися у суспільстві та державі. Це своєю чергою потребує теоретичного осмислення доктринальних питань реформування системи судустрою. Такі дослідження є необхідними для вивчення і подальшого врахування проблем, які виникають у процесі здійснення реформи, визначення шляхів їх подолання та моделювання наступних напрямків реформаційних процесів.

За останні двадцять років з'явилася достатня кількість наукових праць, присвячених проблемам теорії та практики реформування у сфері судової влади. Зокрема ці питання аналізують у своїх роботах такі учені, як Н. М. Бакаянова, В. В. Долежан, С. В. Ківалов, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров, С. Ю. Обрусна, Н. В. Охотницька, Ю. Є. Полянський, С. В. Прилуцький, О. В. Сокальська, І. Є. Туркіна, М. А. Фоміна, О. З. Хотинська-Нор, Л. В. Худояр та ін.

Водночас, поряд зі значним потоком публікацій, присвячених тим чи іншим конкретним проблемам реформування у сфері судової влади, недостатньо робіт щодо реформування системи

судустрою України у контексті теорії правової реформи. Втім, актуальними та такими, що мають важливе не тільки наукове, але й практичне значення є питання щодо: визначення передумов реформи; послідовності реформаційних заходів, їх логіки та закономірності; кінцевої мети реформаційного процесу; принципів та засобів здійснення реформи тощо.

Вказані та низка інших питань мають стати предметом серйозних теоретичних, статистичних та модельних напрацювань. Думається, що це надає підстави ініціювати новий напрямок наукових досліджень у сфері загальнотеоретичної юриспруденції – теорію правової реформи та, зокрема, у контексті окремих видів правового реформування (у сфері судово-правової науки) – теорію реформування системи судустрою.

Предметом теорії реформування системи судустрою є формування системних наукових концепцій щодо: кінцевих та проміжних цілей, пріоритетів, завдань реформування; передумов та принципів його проведення; визначення змісту стадій реформування з урахуванням поточних умов та досягнутих результатів, стратегії «трансплантації» зарубіжного досвіду; визначення ролі та ступеня «людського фактора» у процесі реформування; теоретичного розвитку та практичної реалізації найефективнішої моделі системи судустрою як результату реформаційного розвитку судової влади.

Теоретична характеристика реформування системи судустрою як процесу розвитку судової влади в Україні, яка стоїть на часі сьогодення, має ґрунтуватися на концептах правової реформи та реформування, концептах судової влади та системи судустрою, а також розумінні їх сутності, змісту та ролі у процесі розвитку правової та демократичної державності.

З категорією «реформа» змістовно пов'язана категорія «реформування». Основна відмінність цих категорій є функціональною. Реформа за своїм функціональним навантаженням означає результат (позитивні перетворення, зміни), якого досягнуто через виконання певних поступових, взаємообумовлених дій, тобто завдяки відповідному процесу – реформування. Отже, реформа – це статика перетворень з метою поліпшення (явище), а реформування – динаміка цих перетворень (процес); при єдності їх сутності, змісту та мети. Отже, відмінність між ними має тільки механізм (статично-динамічну) характеристику.

Правова реформа може розпочатися і тривати тільки як практична реалізація рішення відповідного органу публічної влади, зокрема, як реалізація відповідного напрямку державної політики, з метою зміни публічно-правових інститутів, що функціонують неефективно у контексті існуючих соціально-політичних реалій. При цьому, окресленим змінам мають кореспондувати зміни у відповідних галузях права, в якості правового забезпечення такої реформи. На підставі цього вважаємо слушним висновок, що «правова реформа виявляє себе як особливий фрагмент правової дійсності у зміні публічно-правових інститутів» [22, с. 191].

Сутність правової реформи – політико-правова, адже це напрям державної політики, яка ґрунтується на правовій основі. Зміст правової реформи охоплює: мету, суб'єкт, об'єкт, засоби її здійснення.

Мета правової реформи – перетворення відповідних публічно-правових сфер та інститутів для їх ефективізації та модернізації.

Засоби здійснення правової реформи – це організаційно-правові заходи, що виокремлюються в нормативно-правовому інструментарії та системі технологій, які повною мірою забезпечують досягнення мети правової реформи. Ці заходи доцільно класифікувати на правові (або юридичні) заходи – це нормотворення, розвиток правосвідомості, контроль; організаційні заходи – створення концепції реформи, розробка механізму її проведення та впровадження, кадрове оновлення.

Суб'єктом правової реформи є органи публічної влади, точніше, органи державної влади, адже рішення про проведення реформи є державно-політичним, управлінським (у широкому сенсі). З цього приводу слушною та обґрунтованою є думка В. В. Лемака, який вважає, що суб'єктом правової реформи постає не державний апарат загалом, а лише його «політична частина». До структури суб'єкта правової реформи, на думку ученого, входять: органи законодавчої влади та її окремі носії (члени парламенту); «політична частина» виконавчої влади, в тому числі члени уряду, керівники міністерств та інших центральних органів державного управління; глава держави [10, с. 67].

Загальним об'єктом правової реформи виступає правова система суспільства, її структура, окремі компоненти, характер взаємовідносин

між ними, напрями розвитку [10, с. 72]. Аналіз існуючих думок щодо структуризації правової системи дає змогу виокремити три елементи цієї системи, які в тій чи іншій інтерпретації повторюються, а саме: це система права (або позитивне право, виражене в нормативно-правових актах – формах позитивного права); правосвідомість (деякі вчені називають правову ідеологію як активну сторону правосвідомості); юридична практика (правотворчість, правозастосовна діяльність, правоохоронна і контрольна-наглядова діяльність). Саме такий зміст і структуризація правової системи є необхідними і достатніми для визначення правової системи як загального об'єкта правової реформи.

Залежно від соціально-політичної сфери, що підлягає реформуванню (зважаючи на систему об'єктивних передумов необхідності відповідних реформаційних процесів у державі та суспільстві), конкретизується об'єкт правової реформи та таким способом визначають її вид.

В юридичній літературі виокремлюють види правової реформи (наприклад: О. І. Ющик) [22] та напрями правової реформи (наприклад: В. В. Лемак). Зокрема, В. В. Лемак визначає «напрямок правової реформи» як поняття, що «відображає призначення правової реформи в суспільстві та розуміння ініціаторів (суб'єкта правової реформи) проблеми визначення окремих нормативних та інституційних систем правової дійсності, котрі підлягають перетворенню» [10, с. 61]. Звідси можна зробити висновок, що напрям правової реформи визначають, перш за все, її об'єктом («окремі нормативні та інституційні системи правової дійсності, котрі підлягають перетворенню»). Думається, що це правильний підхід. Водночас, спірним є застосування у цьому випадку категорії «напрямок», більш логічним та вербально етимологічним є застосування категорії «вид» правової реформи.

Залежно від конкретних публічно-правових інститутів та інституційних систем правової дійсності, що підлягають реформуванню, виокремлюють такі види правової реформи: конституційна реформа, адміністративна реформа, муніципальна (або реформа місцевого самоврядування), судова реформа тощо. Всі ці види взаємопов'язані, адже вони є виявом однієї правової реформи у державі та суспільстві.

Отже, одним із видів правової реформи є судова реформа, що спрямована на створення та розвиток судової влади як незалежної, самостій-

ної гілки влади у системі поділу державної влади. Об'єктом цієї реформи (у контексті загального об'єкта правової реформи) є: позитивне право, виражене у системі нормативно-правових актів, що регулюють сферу судової влади; професійна правосвідомість співробітників органів судової влади; практика у сфері здійснення судової влади.

У сучасній політико-правовій літературі «судова реформа», зазвичай, ототожнюється з «реформою судової системи», «реформою судоустрою». З подібним підходом важко погодитися, адже судова реформа спрямована на створення та розвиток судової влади як незалежної, самостійної гілки влади у системі поділу державної влади. На відміну від неї, зокрема, реформа системи судоустрою спрямована на створення ефективної моделі судоустрою як злагодженої структурованої системи у сфері судової влади. З метою доктринальної характеристики цих реформ, перш за все, необхідним є визначити зміст, сутність та співвідношення таких концептів, як судова влада та система судоустрою.

Незважаючи на істотний у кількісному вимірі доробок щодо теорії судової влади, є підстави констатувати: у теоретико-правовій доктрині відсутня єдина, злагоджена позиція щодо визначення сутності, змісту та відповідного уніфікованого поняття судової влади. Системний аналіз наукових підходів щодо дефініціювання судової влади надає можливості визначити, що найпоширенішим є підхід ототожнення судової влади зі системою органів правосуддя. Зокрема, такий підхід щодо визначення судової влади знайшов втілення в одному з перших документів про реформування судової системи – Концепції судово-правової реформи в Україні 1992 року, а саме: «Судова влада – система незалежних судів, які в порядку, визначеному законом, здійснюють правосуддя. Суди мають владні повноваження для поновлення порушеного права і справедливості» [2].

Проте вважаємо помилковим зводити владу до системи судів. Адже влада – це не орган чи посадова особа, а те, що вони можуть і спроможні зробити. Суд чи суддя є лише органом, що опосередковує, виражає судову владу, первинним джерелом якої є народ. Звідси більш теоретично обґрунтованим та практично конкретним є підхід, що міститься у «Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», яка була схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року [3]. У цьому документі надано загальне бачення су-

дової влади як системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів. Можна погодитися з думкою, що на сьогоднішній день такий підхід є найбільш виваженим та правильним з погляду виокремлення чітких меж судової влади [15, с. 89]. Водночас, при визначенні поняття судової влади доцільно перш за все виокремити її природу, функції та специфічні властивості (особливості).

Узагальнюючи сучасні наукові підходи щодо визначення судової влади (див.: наприклад: [8, с. 25–36; 13, с. 191; 17, с. 7; 18, с. 32]) та ґрунтуючись на концептуальних положеннях теорії сучасного державотворення, аргументованим є висновок, що судова влада – самостійна і незалежна державна сфера публічної влади, яка виконує функцію правосуддя та має відповідні властивості: особлива процедура, процесуальна форма здійснення її повноважень; особливий статус та режим діяльності її посадових осіб – суддів, які здійснюють цю владу; особлива система контролю за її діяльністю, який може бути тільки правовим та таким, що унеможливорює будь-яку ймовірність втручання у відправлення правосуддя з боку інших гілок державної влади; особлива система її організації (устрою) – система судоустрою; особливий порядок формування її кадрового складу; особливий, як правило, інцидентний характер.

Переконані, що саме таке визначення природи та особливостей судової влади має інструментально-методологічне значення щодо проведення наукового аналізу теорії та практики судової реформи в сучасній Україні.

Судова реформа відбувається шляхом реформування судової влади та є багатоаспектною, складною, поступальною. У контексті формулювання мети судової реформи доцільно погодитися з думкою І. Є. Туркіної, яка вважає, що «судово-правова реформа, що проводиться в Україні, ставить своїм завданням утвердження судової влади в механізмі державного управління як впливової сили, незалежної від двох інших гілок влади – виконавчої та законодавчої» [20, с. 30]. Аналогічної думки додержується А. О. Селіванов, констатуючи, що одним зі стратегічних завдань розвитку державності в Україні було і залишається проведення судово-правової реформи, яка передбачає становлення в Українській державі незалежної судової влади. Її діяльність повинна бути спрямована на захист прав людини, забезпечення соціальної стабільності та режиму законності у

державі, що має реалізовуватися винятково засобами правового характеру [14, с. 6].

Звідси обґрунтованим є висновок, що метою судової реформи (реформування судової влади) є формування незалежної судової влади у системі поділу державної влади й механізмі «стримувань та противаг», функціонування якої має бути цілеспрямовано на забезпечення та захист принципів верховенства права та пріоритету прав і свобод людини та громадянина перед іншими соціальними цінностями й інтересами.

Основними ознаками реформування судової влади є: поетапність проведення, це перманентний конституційно-правовий процес; системність перетворень у сфері судової влади; повне перетворення законодавства у сфері судової влади; динаміка правовідносин у сфері реалізації судової влади; формування конституційної правосвідомості, передусім, спрямованої на сприйняття (масове та індивідуальне) здійснюваних конституційно-правових перетворень у сфері судової влади як об'єктивно-корисної необхідності.

Реформування судової влади безпосередньо пов'язане з реформуванням системи судоустрою. Цей взаємозв'язок детерміновано співвідношенням судової влади та системи судоустрою.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року [4] «судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Судову владу реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур».

Отже, Законом визначені: органи, що здійснюють судову владу – суди; суб'єкти її реалізації – судді, присяжні; форма її здійснення – правосуддя. Конституційний Суд України тлумачить правосуддя як галузь державної діяльності. Як зазначив Суд, «правосуддя – це самостійна галузь державної діяльності, яку суди здійснюють шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях в особливий, встановлений законом процесуальній формі цивільних, кримінальних та інших справ» [7]. Суд підтвердив зазначену правову позицію в одному зі своїх наступних рішень [5] та розкрив сутність і зміст правосуддя в інших правових позиціях [6]. Звідси суб'єктно-функціональна характеристика судової влади може бути виражена формулою: «суди–судді–правосуддя». Суди своєю

чергою становлять єдину, структуровану систему – систему судоустрою.

Варто відзначити, що в правовій науці немає єдиного, уніфікованого підходу щодо визначення поняття судоустрою. Зокрема, спостерігається отождолення таких категорій, як «судоустрій», «система судів», «судова система» та «суди» [11, с. 36, 38, 39, 41]. Крім того, аналіз юридичної літератури надає підстави відзначити, що на доктринальному рівні існує кілька аспектів розуміння змісту поняття «судоустрій». Так, Р. О. Куйбіда, визначаючи поняття судоустрою як судову систему, яка охоплює суди та органи й установи, що їх обслуговують, вживає і таке поняття, як «система правосуддя», з одночасною характеристикою правосуддя як стану [9, с. 6]. Д. Д. Притика дотримується аналогічного підходу [16, с. 76]. Л. М. Москвич зазначає, що судоустрій становить організаційне оформлення (організаційну побудову) судової системи [12, с. 76]. І. Є. Туркіна констатує, що не варто тлумачити судоустрій лише в широкому розумінні як «судову систему» країни (що спостерігається в багатьох наукових концепціях), тобто види судів та інших органів судової влади, вважаючи, що у вузькому розумінні судоустрій – це тільки структура судів [20, с. 80, 84]. М. А. Фоміна, не погоджуючись з цією думкою, вважає, що термін «судова система» втратив свою актуальність та еволюціонував у ширше поняття – «судоустрій», що «становить собою сукупність норм, які визначають основоположні засади організації та діяльності, завдання, внутрішню будову та компетенцію судів та прирівняних до них органів (третейські суди, арбітражі), а також безпосередньо систему судів держави та систему органів, створених для обслуговування цієї системи» [21, с. 68].

Думається, що відсутність єдності щодо наукового визначення поняття судоустрою частково обумовлена тим, що не було законодавчого визначення цього поняття ані в Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року, ані в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, що втратили чинність. Ситуація змінюється з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року.

У тексті розділу VIII «Правосуддя» Конституції України застосовано вербальні конструкції «система судоустрою» та «система правосуддя». Формально-юридичний аналіз положень статті 125

Конституції України надає підстави визначити, що систему судоустрою України складають суди, в якій найвищим є Верховний Суд. Системний аналіз статей всього розділу VIII «Правосуддя» дає підстави зробити висновок, що до «системи правосуддя» належать не тільки суди, але й інші органи, зокрема, такі як Вища рада правосуддя, прокуратура, адвокатура. Крім того, згідно з ч. 10 ст. 131 Конституції України «відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів». Думається, що в цьому випадку конституційний законодавець ототожнює такі концепти, як правосуддя та судова влада, що є теоретично помилковим та хибним для практики. Адже правосуддя – це функція судової влади, отже, це її функціональна, а не статутарна характеристика.

Цей висновок підтверджується і положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року (далі: Закон України «Про судоустрій і статус суддів»), в якому застосовано терміни «судоустрій» та «система судоустрою».

Відповідно до статті 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» система судоустрою України – це суди України, які утворюють єдину систему. Стаття 17 цього Закону розкриває принципи побудови судоустрою, склад системи судоустрою та фактори забезпечення єдності системи судоустрою. Зокрема, єдність системи судоустрою забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності судів; 2) єдиним статусом суддів; 3) обов'язковістю для всіх судів правил судочинства, визначених законом; 4) єдністю судової практики; 5) обов'язковістю виконання на території України судових рішень; 6) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності судів; 7) фінансуванням судів винятково з Державного бюджету України; 8) вирішенням питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування (частина 4 стаття 17 Закону).

Отже, на законодавчому рівні визначено, що судоустрій України становить певну систему. При цьому характеристика цієї системи та, зокрема, доктринальне моделювання її реформування мають бути широкими за змістом, враховуючи наведені принципи її побудови та фактори, що забезпечують єдність цієї системи.

Системність судоустрою дає змогу виокремити рівні цієї системи: 1) структуроутворюючий рівень, тобто принципи структурування (побудови) судоустрою, до яких належать принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності; 2) інституціональний рівень, тобто єдина система судів – місцеві суди; апеляційні суди; Верховний Суд; вищі спеціалізовані суди; 3) системоутворюючий рівень – це чинники єдності, що забезпечують єдність системи судоустрою та які визначені у частині 4 статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Характеристика системи припускає визначення мети, на досягнення якої спрямовано її функціонування. Саме єдина мета обумовлює єдність елементів, що в сукупності становлять зміст єдиної системи. Дія будь-якої системи, у тому числі й системи судоустрою, має бути доцільною, у протилежному випадку система втрачає сенс. Мету в загальному вигляді можна визначити як прагнення до конкретного результату, як кінцеву причину функціонування системи. Систему судоустрою також цілеспрямовано, тобто її створення і функціонування зумовлені кінцевою метою – ефективність здійснення правосуддя (справедливе правосуддя). Ґрунтуючись на теорії систем, можна зробити висновок, що мета функціонування системи судоустрою перебуває поза його системою, будучи первинною причиною формування і кінцевим результатом функціонування системи судоустрою, вона, відповідно, розташовується на «вході» і «виході» цієї системи. «Усередині» системи вміщаються взаємопов'язані рівні та змістовні елементи системи судоустрою.

Отже, враховуючи вищезазначене, можна констатувати, що судова влада є ширшим концептом, ніж система судоустрою, яка є невід'ємною складовою судової влади. Як слушно наголошено в науковій літературі, «судова влада – не тільки правосуддя. Цією категорією охоплюються вся судова система, суддівський корпус, апарат судів, будівлі, в яких суди розміщуються, елементи організаційного і ресурсного забезпечення» [2, с. 19]. Судоустрій уособлює організаційно-структурний аспект судової влади.

Зокрема, Л. М. Москвич відзначає, що на емпіричному рівні в державно-організованому суспільстві судова влада постає у вигляді системи органів (посадових осіб), які розв'язують юридичні справи, що мають правові наслідки. Однак лише організація судів та регламентація правил вирішення конфліктів ще не є свідченням наяв-

ності феномена судової влади. Тобто система судових органів і судова влада не тотожні поняття [12, с. 76].

Отже, на основі вищезазначеного можна зробити доктринальний висновок, що судоустрій – це нормативно визначена, структурована організація (устрій) судової влади на основі системності (система судоустрою), функціональною метою якої (цієї системи) є здійснення правосуддя.

У контексті процесів реформування судової влади слушною є наукова позиція С. Ю. Обрусної, яка обґрунтовує вербальну конструкцію – «системна судова реформа», змістом якої, на думку ученої, є «комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях у судовій сфері з метою вдосконалення системи судової влади та здійснення правосуддя» [13, с. 392].

Звідси, судова реформа є системною, що охоплює всі змістовні елементи судової влади та є ширшим за змістом політико-правовим явищем, ніж реформа системи судоустрою. Реформа системи судоустрою – це напрям системної судової реформи, спрямований на системне перетворення судоустрою України.

Тож, реформування системи судоустрою є змістовно структурним елементом судової реформи та, відповідно, реформування судової влади. При цьому варто наголосити, що реформування системи судоустрою не зводиться до перетворень тільки у системі судів, адже система судоустрою є ширшим за своїм змістом концептом, ніж просто сукупність судів. Звідси, реформування цієї системи – це, за своїм змістом, реформування організації (устрою) судової влади.

Враховуючи, що судоустрій становить узгоджену, структуровану систему, її реформування також має бути системним, поетапним та здійсню-

ватися засобами, що кореспондують вищевідзначеним організаційно-правовим засобам правової реформи, втім, з урахуванням особливостей реформування системи судоустрою.

Об'єктом реформування системи судоустрою є: позитивне право, виражене у системі нормативно-правових актів, що регулюють формування, функціонування системи судів та забезпечують єдність системи судоустрою; правосвідомість суддівського корпусу; судова практика.

Метою реформування системи судоустрою є формування ефективної моделі системи судоустрою як результату сталого розвитку судової влади.

Отже, реформування системи судоустрою – це напрям системної судової реформи, яка своєю чергою є видом правової реформи. Звідси у контексті теорії правової реформи змістом реформування системи судоустрою є: передумови її проведення – неефективність системи судоустрою та процеси політико-правових перетворень у суспільстві та державі; мета – формування ефективної моделі системи судоустрою як результату сталого розвитку судової влади; суб'єкт, який співпадає з суб'єктом проведення правової реформи у державі та суспільстві, – органи державної влади, зі залученням громадськості; об'єкт – позитивне право, виражене у системі нормативно-правових актів, що регулюють формування, функціонування системи судів та забезпечують єдність системи судоустрою, правосвідомість суддівського корпусу та судова практика; комплекс організаційно-правових засобів – правові (або юридичні) заходи – це нормотворення, розвиток правосвідомості суддівського корпусу, моніторинг та організаційні заходи – створення концепції реформи, розробка механізму її проведення та впровадження, кадрове оновлення суддівського корпусу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

Законодавство і судова практика

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 10.02.2017).
2. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
3. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 13. – Ст. 864.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 545.

5. Рішення Конституційного Суду України № 1-рп/2008 від 10 січня 2008 року (справа про завдання третейського суду) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua> (дата звернення: 03.03.2017).
6. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2003 від 30 січня 2003 року (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua> (дата звернення: 03.03.2017).
7. Ухвала Конституційного Суду України № 44-з від 14 жовтня 1997 року про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням державного зовнішньоекономічного підприємства «Славутич-Сталь» щодо тлумачення статті 124 Конституції України і Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog> (дата звернення: 03.03.2017).

Література

8. Бринцев В. Д. Судебная власть. Правосудие: Пути реформирования в Украине / В. Д. Бринцев. – Харьков : Ксилон, 1998. – 186 с.
9. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія / Р. О. Куйбіда. – Київ : Атіка, 2004. – 288 с.
10. Лемак В. В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Лемак. – Київ, 2000. – 415 с.
11. Молдован В. В., Мельник С. М. Судуострій України : навч. посібник / В. В. Молдован, С. М. Мельник. – Київ : Алерта, 2013. – 280 с.
12. Москвич Л. Становлення та розвиток судових систем / Л. Москвич // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 73–81.
13. Обрусна С. Ю. Адміністративно-правові засади реформування судової системи України : дис. ... д-ра юрид. наук / С. Ю. Обрусна. – Харків, 2011. – 430 с.
14. Організація судової влади в Україні: перший аналіз нормат. змісту Закону України «Про судуострій України» / А. О. Селіванов (кер. авт. кол.), Є. В. Фесенко, Н. С. Рудюк та ін.; за наук. ред. А. О. Селіванова. – Київ : Юрінком Інтер, 2002. – 112 с.
15. Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава) : монографія / С. В. Прилуцький. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – 317 с.
16. Притика Д. Д. Створення науково обґрунтованої системи правосуддя в Україні – головна мета судової реформи / Д. Д. Притика // Право України. – 2009. – № 12. – С. 71–84.
17. Смородинський В. С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичні проблеми): дис. ... канд. юрид. наук / В. С. Смородинський. – Харків, 2001. – 187 с.
18. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку : монографія / В. С. Бігун, І. Й. Бойко, Т. І. Бондарук, К. А. Віслобоков, О. А. Гавриленко, Л. О. Зайцев, А. Ю. Іванова, О. О. Малишев, І. В. Музика, В. Т. Окіпнюк, Є. В. Ромінський, О. О. Самойленко, М. І. Сірий, І. Б. Усенко (керівник колективу), М. Д. Ходаківський, Л. В. Худояр, О. Н. Ярмиш. – Київ : НВП Видавництво «Наукова думка» НАН України, 2014. – 501 с.
19. Судова влада: монографія / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров та ін.; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. – Харків : Право, 2015. – 792 с.
20. Туркіна І. Є. Судова влада в системі державного управління: монографія / І. Є. Туркіна. – Харків : Вид-во Віровець А. П. «Апостроф», 2012. – 204 с.
21. Фоміна М. А. До питання розмежування понять «судова система» та «судуострій» / М. А. Фоміна // Часопис Київського університету права. – 2013. – №1. – С. 67–69.
22. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні / О. І. Ющик. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – 191 с.



Ірина СРЕДНИЦЬКА

/ кандидат юридичних наук, асистент кафедри
конституційного права
Національного університету «Одеська
юридична академія»

ABSTRACT

Generally accepted typology of public participation in law-making doesn't exist in Ukraine, that is why its forms and sorts can be defined by real practice only. Participation of Ukrainian citizens in social and political life isn't characterized by high activity and long-term character.

The circumstances caused need of the address of the author to questions of constitutional and legal aspects of participation of citizens in law-making in Ukraine.

The article analyzes Ukrainian legislation, establishes the legal bases of participation of citizens of Ukraine in law-making in the composition of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the role of public authorities in the functioning of various traditional forms of public participation in state administration affairs. It is shown that the motive force of the public legislation is the position and activity of the citizens. The article proposes the ways to resolve problems, which deals with legal regulation of public participation in lawmaking of Ukraine, further development of the forms of citizens' activity that are fixed in the law and introduction of the popular legislative initiative in the legal system of Ukraine.

Keywords: community councils, legislative process, democracy, parliament, participation.

УДК 342.572(477)

ДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ЗАКОНОТВОРЕННІ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ

Загальноприйнятої типології участі громадян у законотворенні на цей момент в Україні не вироблено, тому його форми і види можна визначити лише беручи до уваги реальну практику. Участь українських громадян у суспільно-політичному житті не характеризується високою активністю та тривалістю. Зазначені обставини зумовили необхідність звернення автора до питань конституційно-правових аспектів участі громадян у законотворенні в Україні.

У статті проаналізовано українське законодавство, що закріплює правові основи участі громадян у законотворенні у складі комітетів Верховної Ради України, визначено роль органів державної влади в забезпеченні функціонування різних традиційних форм участі громадян у законотворенні. Показано, що рушійною силою народного законотворення служить позиція і активність самих громадян. Запропоновано шляхи вирішення недостатнього регулювання питання участі громадян у законотворенні в Україні, подальший розвиток закріплених у законі форм активності громадян та перспективи запровадження народної законодавчої ініціативи до правової системи України.

Ключові слова: громадські ради, законодавчий процес, народовладдя, парламент, участь.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку нашого суспільства характеризується по-слідовно демократичними перетвореннями Української держави та її правової системи. Водночас в Україні, на відміну від розвинутих країн Заходу, залишається досить низький рівень участі громадян у процесах проектування, підготовки, оцінки законопроекту до його схвалення. *Така ситуація зумовлена значною мірою недостатнім розвитком громадянської освіти, відсутністю вивчення та поширення позитивного зарубіжного досвіду, прикладів кращих практик такої участі та неготовності органів державної влади сприяти вираженню політичної волі громадян.* Усе вищевказане зумовлює інтерес для подальшого серйозного цільового опрацювання питання щодо створення вітчизняного законодавства за участю двох основних суб'єктів законотворення (Верховної Ради України та Українського народу).

Теоретичними джерелами дослідження слугували наукові здобутки таких провідних українських учених, серед яких М. А. Гирик, А. В. Грабильніков, А. М. Євгенєва, А. П. Заєць, А. Р. Крусян, Г. О. Лебединська, П. Г. Манжол, В. Ф. Погорілко, О. В. Проценко, О. Ф. Скакун, О. В. Скрипнюк, І. Є. Словська, М. І. Ставніччук, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, О. О. Чуб, В. М. Шаповал та ін.

Метою статті є визначення проблем правового регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією громадянами України свого конституційного права на участь в управлінні державними справами, що розкривається в безпосередній їхній участі у законодавчій діяльності парламенту, виявлення найбільш неврегульованих питань і надання конкретних рекомендацій щодо реформування існуючого законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Залучення громадян до законопроектної роботи є загальносвітовим трендом та актуальною потребою в Україні. Відомо, що у прямій демократії між волею народу і її втіленням у рішення немає опосередкованих ланок (теоретично немає). Народу пояснюють, що він сам визначає результативність рішень [7, с. 17]. Враховуючи те, що Конституцією України не передбачено право народної законодавчої ініціативи у парламенті, громадяни можуть вносити письмові обґрунтовані пропозиції про проведення слухань керівництву Верховної Ради України, керівництву комітету чи окремим

народним депутатам відповідно до Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про громадські об'єднання» та Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Зважаючи на наявність вказаних нормативно-правових актів, які опосередковано регулюють порядок організації та проведення участі громадян у законодавчому процесі, на сьогодні існує необхідність конкретизувати форми і ступінь цієї участі, оскільки вони є не однаковими на різних етапах цього процесу.

У Європі, правила і норми, що стосуються участі громадян у законотворенні мають бути внесені в різні типи документів і можуть бути регламентовані різними тематичними законами. Основна відмінність між документами, які регулюють таку участь, полягає в правовому характері: одні країни внесли процедури і правила в юридично зобов'язуючі закони і норми (Боснія і Герцеговина, Хорватія, Румунія), тоді як інші країни прийняли документи без зобов'язуючих заходів (кодекси, стандарти, керівні принципи), наприклад, в Австрії, Великобританії [8, с. 33].

В Україні найчастіше використовуваний громадянами інструмент – це центральна електронна сторінка Верховної Ради України, яка містить пошукову базу законопроектів, зокрема в розділі «Законотворчість» громадяни можуть ознайомитися зі законопроектами, які є на розгляді комітетів Верховної Ради України, пояснювальною запискою до законопроекту та експертними висновками відповідних управлінь і відділів Апарату Верховної Ради України, дізнатися про дату й час розгляду та результати розгляду певного законопроекту у парламенті.

Важливо, щоб будь-яка зацікавлена особа мала можливість безпосередньо впливати на створення нормативно-правового акта або розробку ідей для нових проектів через народного представника, що відповідає за конкретний законопроект, який може у процесі обговорення соціально значущих проблем додати пропозиції, зауваження громадян у якості додатків до своїх доповідей на найбільш ранніх етапах його розробки. Згідно із Законом України «Про статус народного депутата», останній має розглядати всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, а також підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, узагальнювати їх, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади

[5]. Хоча традиційно народний депутат сам визначає питання для спільного консультування, отримані народні законодавчі пропозиції є винятково рекомендаційними та не зобов'язують депутата вносити їх до законодавчих доробок.

Важливо відзначити, що перші, найважливіші кроки в роботі системи електронних петицій в Україні зроблено. Зокрема, 2 липня 2015 року Верховна Рада прийняла нововведення до статті 5 Закону України «Про звернення громадян», у якій встановлено, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів та органів місцевого самоврядування є електронна петиція [2], що істотно розширює можливість для взаємодії громадян України та органів публічної влади України у вирішенні питань державного і суспільного значення. У разі підтримки пропозиції двадцятьма п'ятьма тисячами громадян України орган державної влади зобов'язаний розглянути рішення та надати офіційну письмову відповідь з відповідним обґрунтуванням. За допомогою таких петицій не можна приймати остаточні закони, тому вони не є обов'язковими до виконання органами державної влади.

Важливою формою участі громадян у законодавчому процесі є діяльність консультативно-дорадчих органів при комітетах Верховної Ради України. Відповідно до Положення про Громадську раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики, громадська рада є постійно діючим незалежним громадським колегіальним експертним органом, утвореним з метою залучення представників інститутів громадянського суспільства під час виконання законопроектної роботи, проведення громадської експертизи проектів законодавчих актів [1].

Єдиного правового регулювання щодо створення та діяльності громадських рад при органах законодавчої влади поки що немає. Можливість створення таких дорадчих органів може бути закріплена в окремих положеннях при комітетах Верховної Ради України. Ці структури можуть утворюватися на постійній основі або на тимчасовій – для вирішення певних завдань. На електронній сторінці певного Комітету можна ознайомитись із положенням про діяльність **громадської ради**, її склад та прийняті рішення. Як правило, громадські ради створюються за спільної ініціативи громадських організацій та народних депутатів України, які є членами певного комітету. Своєю чергою треба відзначити, що відсутні

критерії для визначення кола осіб, які можуть входити до складу рад громадськості.

Доцільно виокремити думку Т. Андрійчука: «рівень врегулювання правового статусу консультативно-дорадчого органу, з одного боку, демонструє його суспільно-політичну роль і надає певні гарантії його діяльності. З другого боку, важливою є неформальна готовність органів державної влади співпрацювати з громадськими консультативно-дорадчими органами або використовувати результати їх діяльності» [6, с. 363–364]. «Продуктом» діяльності громадського органу при комітетах парламенту є рекомендації та пропозиції, які потребують у тому числі забезпечення завчасного їхнього оприлюднення в засобах масової інформації. Найкраще, коли ці поради міститимуть альтернативу, передбачатимуть створення сприятливих умов для нововведень, від яких виграють усі.

Окрім цього, відповідно до Регламенту Верховної Ради України комітети під час законопроектної функції мають право створювати робочі групи й залучати до їх складу співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів за їх згодою та інших фахівців, а також звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян із проханням висловити пропозиції щодо проектів законів.

У контексті здійснення законодавчої діяльності за участі громадян України можуть відбуватися парламентські та комітетські слухання, на яких проводять обговорення проектів найважливіших актів, їх детального вивчення та оцінювання. Після того, як Постановою Верховної Ради України №3547-VI від 16 березня 2006 року було скасовано «Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України» та «Положення про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України» від 11 грудня 2003 року, певною мірою вирішують ці питання Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [4] та Закон України «Про комітети Верховної Ради України» [3], що закріплюють норми про участь громадян в обговореннях законопроектів, громадську експертизу законопроектів, можливість спостереження за перебігом засідань парламенту, проте не містять жодного розділу, де б була передбачена участь громадян у діяльності парламентських і комітетських слухань.

Для вдосконалення законодавства про участь громадян у законодавчому процесі, на думку Л. Ля-

при проведенні комітетських слухань за участю громадян: обов'язкового оприлюднення стенограм комітетських слухань, відкритість створення списків учасників, їх професійний відбір, відображення у висновках профільного комітету щодо певного законопроекту результатів попереднього обговорення із громадськістю, нормативно-правового вдосконалення відповідальності посадових осіб у разі порушення вимог Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [9, с. 43].

Відбір членів для участі в комітетських слуханнях – ключове питання. Варто зауважити, що комітети самостійно визначають список запрошених учасників та право виступати представникам громадськості на слуханнях, що істотно обмежує можливості для реальної участі представників громадського сектора в обговоренні питань, які виносять на слухання.

Потрібно розуміти, що членство у консультативно-дорадчих органах при законодавчому органі державної влади – це конституційно-правовий механізм, який не передбачає затвердження рішення, опосередковано впливаючи на прийняте рішення. На жаль, проекти зі залученням громадян України часто є короткостроковими й орієнтовані на обговорення конкретного питання. Необхідно створити умови для того, щоб діалог відбувався на постійній і довгостроковій основі. Тому слухання в комітетах Верховної Ради України повинні надавати реальну можливість громадянам представити відповідні пропозиції щодо законопроекту чи нові законодавчі ініціативи на ранніх етапах законотворення, адже саме тоді відбувається обговорення основних принципових рішень, які накладають відбиток на їх подальшу реалізацію, а самим депутатам отримати інформацію про рівень належного сприяння та суспільної підтримки чи необхідності прийняття відповідного законопроекту, демонструючи при цьому прозорість та відкритість для співпраці у вирішенні актуальних проблем.

Для забезпечення того, щоб істотний внесок громадян закріплювався в нормативних правових актах необхідні сприятливі умови. До таких сприятливих умов належать правопорядок, дотримання базових демократичних принципів, політична воля, наявність відповідного законодавства, чіткі

процедури, надання довгострокової підтримки, гарантії та ресурси для сталого розвитку громадянського суспільства та спільних просторів для діалогу і співпраці.

Однією з головних проблем на шляху реалізації законодавчих повноважень Українського народу у парламенті є правова невідповідність громадян, яка виражається через низький рівень правової грамотності та неволодіння у повному обсязі оперативними прийомами юридичної техніки. Варто організувати систему навчання членів громадських рад з метою більш повного розуміння функціонування, структури і компетенції органів, при яких створені ради, та поширити практику консультування державних органів з громадськими радами на стадії планування прийняття політичних рішень, у тому числі з наданням статистичної, аналітичної, довідкової та іншої інформації. У деяких країнах світу для сприяння координації обміну інформацією та консультацій ефективніше працюють форуми в режимі on-line для того, щоб надати громадянам можливість обмінятися думками та висловити свої зауваження з приводу різних ініціатив у сфері правотворчості в реальному режимі часу (Грузія, Франція, Фінляндія тощо).

Без відповідального ставлення парламентаріїв, які наділені законодавчим спектром владних повноважень до виконання своїх професійних обов'язків не можна розраховувати на позитивний ефект цих новацій. Успіх реформ значною мірою пов'язаний зі спрямуванням національного законодавства на посилення практики публічної звітності законодавчого органу, підвищену відповідальність парламенту за недотримання й невиконання вимог українського законодавства та встановлення процедури контролю громадських рад за виконанням прийнятих ними рішень.

Помітно, що неготовність представницького органу забезпечувати участь громадян у законотворенні, перебувати під їх контролем та побиювання парламентаріїв нести за це відповідальність перед українським народом є не менш важливими причинами тривалого неприйняття правових реформ у сфері вироблення народних законодавчих ініціатив. У гіршому разі парламент намагається контролювати ініціативи громадян, що сигналізує лише про відірваність влади від народу.

ВИСНОВКИ

Отже, урахування суспільної думки має відбуватися на всіх стадіях законотворення,

зокрема – при проектуванні, розгляді, оцінці та прийнятті проектів нормативно-правових актів

шляхом прямої участі громадян у громадських радах при органах законодавчої влади та їх залучення до парламентських і комітетських слухань.

На сьогоднішній день немає ясності в процесі прийому заявок, врахування пропозицій, викладених у зверненнях громадян, оскільки відповідні процедури не визначені нормативним актом. Тому надзвичайно важливим для правового регулювання парламентських та комітетських слухань за участю громадян, механізму роботи громадських рад є розроблення та прийняття спеціального нормативного акта, в якому доцільно зафіксувати всі процесуальні норми такої участі, яка повинна охоплювати доступ до інформації, консультацію та активне залучення (партнерство). Видається, що у перспективі з метою розширення можливостей участі громадян у законотворенні є запровадження інституту народної законодавчої ініціативи до правової системи України, що дозволить громадянам безпосередньо реалізувати законодавчі ідеї шляхом

розроблення та подачі готового законопроекту, підтриманого певною кількістю громадян до Верховної Ради України.

Процес формування правового поля, що забезпечить можливість реалізації громадянами діалогової моделі політичної участі на постійній основі, в Україні ще не завершений. Отже, необхідними заходами підвищення оптимізації правових механізмів участі громадян у законодавчому процесі є чітке визначення правового статусу консультативних, дорадчих органів при Верховній Раді України, запровадження інноваційних підходів до розширення форм участі громадян у процесі розроблення та прийняття владних рішень у ході законодавчого процесу та коригування діючого законодавства в частині законодавчих повноважень громадян, що зумовлює перспективи подальших наукових досліджень, які мають ґрунтуватися на результатах аналізу проблемних питань державної політики у сфері законопроектного забезпечення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

Законодавство і судова практика

1. Положення про Громадську раду при Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики від 18 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komsvobslova.rada.gov.ua/news/gromada/polog/72687.html>
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
3. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 135.
4. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
5. Про статус народного депутата : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

Література

6. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування / Т. Андрійчук // Наукові записки. – 2014. – Вип. 3(71). – С. 357–368.
7. Ганжуров Ю. Представницька демократія чи пряме народовладдя: критерії оцінки / Ю. Ганжуров // Політичний менеджмент. – 2012. – № 5. – С. 13–18.
8. Гражданское участие в процессе принятия решений [Электронный ресурс] // Обзор стандартов и практик в государствах-членах Совета Европы. – Страсбург, 2016. – Режим доступа : http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/Civil-participation-in-decision-making-processes_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States_Rus.pdf
9. Лясота Л. Забезпечення доступу громадськості до законодавчого процесу / Л. Лясота // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – Київ : НІСД, 2014. – С. 40–45.



Андрій МАТАТ

/ аспірант юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПРИНЦИПИ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

ABSTRACT

The article is devoted to the problems of the principles in the constitutional law, which in the theory of the constitutional law remain an underestimated topic. This situation is explained by the fact that the constitutional law gradually departs from the Soviet understanding of this branch of law as a state law. The theoretical approaches to the definition of the principles of law are considered in the article. It is concluded that the principles are at the top of the system of law, but the understanding of such a statement is most impeded by the formal understanding of the law.

The category "constitutionalism" is explored with the help of which the approach to the essential meaning of constitutions and the constitutional law is revealed. The key idea is to limit the powers of government through the guarantee of human rights, as this way appointment of constitutions in modern democracies is determined.

Approaches to the definition of the principles of the constitutional law are presented, as well as attention to the rule of law and its elements in the system of principles of the constitutional law.

The decision of the Constitutional Court of Ukraine for 2017 is analyzed in terms of reference to the principles of the constitutional law. It is concluded that the principles of law will become practically meaningful, if they are used in the reasoning of decisions by courts of general jurisdiction.

In this way, competition and balancing of the principles of law in the regulation of social relations will be revealed.

The constitutional complaint has been researched as an important step towards a practical implementation of the understanding of principles of the constitutional law.

Keywords: principles of law, principles of the constitutional law, rule of law, the Constitution of Ukraine, judicial practice.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено проблематиці принципів у конституційному праві, яка в теорії конституційного права все ще залишається малодослідженою темою. Така ситуація пояснюється тим, що конституційне право поступово відходить від радянського розуміння досліджуваної галузі як державне право. Розглянуто теоретичні підходи до визначення принципів права. Зроблено висновок про те, що принципи стоять ніби на вершині системи права, але повноцінному розумінню такого твердження найбільше заважає сприйняття права з погляду формального підходу.

Досліджено категорію «конституціоналізм», за допомогою якої розкривається підхід до сутнісного значення конституцій зокрема та конституційного права загалом. Ключова ідея полягає в обмеженні державної влади через гарантію прав людини, адже саме таким способом визначається призначення конституцій в сучасних демократіях. Наведено підходи до визначення принципів конституційного права, а також звернуто увагу на верховенство права та його характерні елементи в системі принципів конституційного права.

Проаналізовано мотивацію рішень Конституційного Суду України, які було прийнято у 2017 році, з погляду посилання на принципи конституційного права. Зроблено висновок про те, що принципи права набуватимуть практичного значення за умови їх використання в аргументації судових рішень судами загальної юрисдикції. Саме так буде розкрито конкуренцію та балансування принципів права у контексті регулювання суспільних відносин. Розглянуто важливість запровадження інституту конституційної скарги, яка має стати найбільш переконливим кроком до практичної реалізації сутнісного розуміння принципів конституційного права.

Ключові слова: принципи права, принципи конституційного права, верховенство права, Конституція України, судова практика.

Трансформаційні процеси правової системи впливають як на право загалом, так і на його структурні елементи. Ця теза безпосередньо стосується принципів у праві, які все ще потребують ґрунтовного дослідження, особливо з погляду становлення та розвитку конституційного права як фундаментальної галузі.

Конституційне право розвивається разом з іншими сучасними процесами, в тому числі у контексті реформування різних сфер в Україні, але все ще потребує переосмислення та осучаснення змістовного навантаження цієї галузі. Надлишок державного права у конституційному праві України відбивається як на галузі права, так і науки та навчальній дисципліні. Усе це, з одного боку, має своє пояснення, а з іншого – потребує переосмислення низки застарілих поглядів, що зумовлює вироблення нових стандартів, або ж навіть відновлення конституційної традиції України, що тяжіє до європейських цінностей. Вирішення цієї проблеми потрібно починати, серед іншого, з принципів конституційного права, що є метою представленого дослідження.

У теорії права принципи знаходять своє місце серед актуальних проблем, які висвітлюють у різних галузевих дослідженнях. Значення принципів права, за визначенням П. М. Рабіновича, полягає у тому, що вони в стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є його квінтесенцією, «обличчям» [15, с. 128].

Даючи визначення принципам права як системі вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані у суспільстві цінності й утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність, О. О. Уварова також звернула увагу і на те, що однозначного визначення поняття «принципи права» немає. Посилаючись на М. І. Козюбру, наголошено, що принципи права, як і саме право, є явищем багатограним, а тому не може бути повністю охоплене якимось одним, універсальним визначенням поняття [17, с. 55–56].

На думку С. П. Погребняка, принципи права, поза всяким сумнівом, символізують дух права. Для обґрунтування цієї думки вчений навів цитату судді Верховного Суду Ізраїлю М. Чешіна, «усе це – принципи, цінності, доктрини – є *prima facie* (на перший погляд) над правовими, але вони слугують якорем для права – для кожного закону – і жоден закон не може бути переказаний без них. Закон без такого якоря схожий на будинок без

фундаменту; позаяк він не може встояти без нього, те ж саме й закон, який спирається сам на себе, схожий на повітряний замок» [13, с. 28].

На наш погляд, принципи стоять ніби на вершині системи права, але повноцінному розумінню такого твердження найбільше заважає сприйняття права з погляду формального підходу, тобто наявності писаної норми.

Як уважає М. І. Козюбра, за попередньою радянсько-позитивістською традицією принципи права часто продовжують визначатись як вихідні, керівні, засадничі ідеї (начала) права, що закріплені в законах та інших нормативних актах або безпосередньо (текстуальне закріплення) або ж впливають із їх змісту (змістовне закріплення) і виводяться зі системи законодавства логіко-індуктивним шляхом [8, с. 142].

Зокрема, С. В. Шевчук охарактеризував позитивізм як те, що правом є тільки формалізовані, позитивно зафіксовані (писані) норми, які виникають як результат державного волевиявлення. Позитивісти сприймають право як систему, в межах якої не можуть бути інституціоналізовані правові цінності. Єдиний засіб інституціоналізації таких цінностей для позитивістів – прийняття відповідного позитивного законодавства [18, с. 18].

Отже, зважаючи на те, що назване вище уже достеменно відомо, тому виникає цілком логічне запитання: що з цим робити? Очевидно, що у цьому випадку немає та не може бути простої відповіді на складне питання, адже переосмислення певних поглядів у новому напрямку – це процес тривалий.

Видається за доцільне звернути увагу на поняття «конституціоналізм», яке найточніше висвітлює основоположну ідею про те, чим власне є конституційне право та для чого потрібні конституції. На такому ж рівні перебуває важливість питання про принципи конституційного права, які так само змістовно навантажують відповідь на зазначене питання.

Щоб пояснити окреслену тезу, звернімося до визначення поняття «конституціоналізм». Американський дослідник М. Розенфельд розглянув сучасний конституціоналізм, керуючись трьома основними характеристиками: обмеження державної влади, відданість верховенству права та захист фундаментальних прав [19]. Отже, помітним видається погляд на концептуальне поняття «конституціоналізм», даючи визначення якому

варто дотримуватися тих засадничих та основоположних ідей, які втілює в собі конституційне право сучасних демократій.

Конституціоналізм, як на цьому акцентують увагу в українській правничій літературі, тісно пов'язаний з конституціями. Цей зв'язок виражено, насамперед, у тому, що нормативною основою конституціоналізму є конституція певної держави та її конституційне законодавство. Головне, що конституціоналізм має спиратися на нормативну базу конституційного характеру, яку, як правило, представлено у більшості держав світу конституціями та конституційним законодавством [10, с. 133–134].

Продовжуючи наведену думку, зазначимо, що в конституційному праві фундаментальну роль серед законів відіграє Конституція України як Основний закон держави. Саме Конституція є втіленням принципів конституційного права, які позитивно закріплюються у тексті, але також можуть бути деталізовані, наприклад, шляхом тлумачення тексту Конституції органом конституційної юрисдикції.

Натомість О. П. Васильченко наголошує на тому, що принципи конституційного права України пронизують усю правову матерію цієї галузі права. Вони багатоманітні, оскільки становлять ідеї, які визначають зміст і сутність конституційного права, його призначення у суспільстві та державі [6, с. 47].

На думку М. В. Савчина, конституція постає як система основоположних цінностей та цілей розвитку політичних інститутів і публічної влади. До основних конституційних цінностей, як вже відзначалося, належать гідність і свобода людини, рівність і справедливість, легітимність і поділ влади, децентралізація влади, політична, економічна, ідеологічна багатоманітність тощо. Гідність людини як соціальної істоти передбачає неприпустимість вчинення щодо неї свавільних дій з боку влади [16, с. 234].

Якщо класичний конституціоналізм фокусується на ідеї про те, що конституції обмежують державну владу через гарантування прав людини, то В. В. Речицький зауважив на тому, що не всі дослідники погоджуються з таким тлумаченням конституції. Вчений пояснив цю тенденцію радянською конституційною теорією і практикою, яка відповідає давній китайській традиції, за якою закон тлумачили як інструмент управління «нижчими» з боку «вищих» [9, с. 25–26].

Зокрема, О. С. Лотюк звертає увагу на те, що Конституція України, як і домінуюча більшість інших конституцій світу, унормовують принцип демократії та демократичного розвитку держави і конституують основні демократичні процедури [11, с. 110].

Отже, ми маємо справу з тим, що наразі все ще помітною залишається проблема стосовно розуміння сутнісного призначення Конституції. Осмислити Конституцію України як цінність, можливо лише з позиції сприйняття принципів права чіткими та неупередженими індикаторами якісного розвитку держави та суспільства.

Основоположні конституційні права здебільшого втілюють загальні принципи права крізь призму природних прав людини. Оскільки Конституція постає втіленням ідеї певних цінностей, бо саме вона повинна бути балансом між принципами та нормами закону у правозастосуванні тощо. Зазначене можна розглянути на прикладі принципу верховенства права як уособлення загальних принципів права, так і вираження принципів Конституції України.

На думку американського дослідника М. Розенфельда, верховенство права є наріжним каменем сучасної конституційної демократії, що було наголошено його роллю у закріпленні недавніх переходів від авторитарних або тоталітарних режимів до конституційної демократії у Східній Європі та інших країнах. Тому за відсутності верховенства права сучасна конституційна демократія була б неможлива [19].

До слова, в правничій науці категорію «верховенство права» розглядають по-різному: з одного боку, як самостійну, яка не є принципом, а радше постає доктриною, з іншого – як сучасний принцип права. Зазначена тенденція наразі не вичерпує усієї перспективи для наукової дискусії, однак ми зосередимо увагу на питанні конституціоналізації верховенства права як принципу на підставі статті 8 Конституції України – «в Україні визнається і діє принцип верховенства права».

В основі верховенства права як конституційного принципу в правовій системі України серед іншого лежить верховенство Конституції, адже закони та інші нормативно-правові акти приймають на основі Конституції України і повинні їй відповідати (стаття 8), то відповідно сама Конституція України, у світлі її конституційних цінностей і принципів, надає перевагу правам і свободам людини, утвердження яких є головним обов'язком

держави (стаття 3). При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22), а матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовує держава у встановленому законом порядку (стаття 152).

Принцип верховенства права є сукупним поняттям, яким, до прикладу, вважають загальні принципи права. Отже, загальні принципи права (до яких у літературі відносять принципи правової визначеності, пропорційності, добросовісності, розумності тощо) зводяться до дії принципу верховенства права, адже окремі з них постають його ключовими елементами. Таку тезу можемо обґрунтувати з посиланням на звіт Венеціанської комісії 2011 року, яким було визначено характерні елементи принципу верховенства права (законність; прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом), яких необхідно дотримуватися як формально, так і по суті [4].

Наприклад, автори підручника «Загальна теорія права» за редакцією М. І. Козюбри до основних складових верховенства права відносять, зокрема такі: повага до прав і свобод людини, верховенство конституції, принцип розподілу влади, законність, обмеження дискреційних повноважень, принцип рівності у правах та рівності всіх перед законом, принцип юридичної визначеності, принцип захисту довіри, принцип пропорційності, незалежність суду і суддів [7, с. 12].

У контексті реалізації верховенства права в публічному адмініструванні, автори «Посібника користувача з оцінки дотримання верховенства права в публічному адмініструванні» вважають, що верховенство права у цій сфері характеризується шістьма ключовими принципами, а саме: законність, доступність, право бути почутим, прозорість, право на оскарження, підзвітність [14, с. 12].

Варто наголосити, що питання наукової дискусії про верховенство права не вичерпується тим чи іншим підходом до його структурної характеристики. Зазначене свідчить лиш про те, що верховенство права не є статичною категорією, як і саме право.

Як слушно зазначає Н. Б. Писаренко, аналізуючи вищезазначений звіт Венеціанської комісії, верховенство права панує там, де владні інституції керуються у своїй діяльності низкою чітко виражених правил, кожне з яких саме по собі є принципом, а значить бажаним є закріплення кожного з них у законі з подальшим його власним тлумаченням [12, с. 45]. Окремо зазначимо про важливість тлумачення, зокрема в судових рішеннях. Верховенство права як принцип набуватиме багатоаспектного значення у конкретному випадку. Очевидно, що таке тлумачення не може суперечити практиці Європейського суду з прав людини, який у кожній конкретній справі фактично тлумачить Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод (з протоколами) 1950 року.

Продовжуючи положення, викладені Венеціанською комісією 2011 року, у 2016 році було оприлюднено «Контрольний список запитань для оцінки дотримання верховенства права» [5]. Документ фактично став ідейним продовженням, який більш практично уточнює безпосередню дію принципу верховенства права, а також деталізує наявні загрози, що стоять на заваді його безпосередньої реалізації. Визначено низку причин, які посягають на верховенство права, зокрема Венеціанська комісія звертає увагу на те, що корупція, конфлікт інтересів, зловживання у сфері права на приватність – це приклади того, що найбільш негативно впливає на реалізацію верховенства права.

Підсилення значущості принципу верховенства права відбулося також завдяки підписанню Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [3]. Угода про асоціацію містить чітку вимогу ефективної реалізації та забезпечення принципу верховенства права, демократії та прав людини в Україні, зокрема через реформування національного законодавства, діяльності органів державної влади та запобігання корупції тощо.

Принципи конституційного права як втілення основоположної ідеї про гарантію прав людини, верховенство права та демократію, знаходять відповідну практику реалізації в актах органів конституційної юрисдикції. Понад тим, принципи права мають практику реалізації ще й тоді, коли вони лягають в основу аргументації судового рішення, адже саме так можна зрозуміти особливості балансування тих чи інших принципів у кон-

тексті конкретного правового регулювання. Сказане не обходить стороною суди загальної юрисдикції, хоча така практика все ще формується, з огляду на перспективу в часі, якої вимагає реалізація судової реформи.

Тим не менше, Конституційний Суд України (далі – КСУ) крок за кроком переконує в цьому, дивлячись на деякі останні рішення. Наприкінці 2017 року КСУ відзначився двома рішеннями з трьох, які можна позитивно оцінити з огляду на предмет нашого дослідження.

У Рішенні від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017 КСУ [1] визнав неконституційним положення третього речення частини 3 статті 315 КПК України, відповідно до якого суддя міг продовжувати строк тримання під вартою за власною ініціативою без клопотання прокурора. Отже, КСУ також став на захисті свободи людини, погодившись із тим, що назване положення порушує право людини на свободу та особисту недоторканність¹.

Предметом конституційного контролю у Рішенні від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017 було питання про можливість виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням з'їзду (зборів, конференції) партії, що передбачалося Законом України «Про вибори народних депутатів України». Так, КСУ дійшов висновку про те, що таке положення є неконституційним, оскільки суперечить принципам народовладдя, правової визначеності та правомірних очікувань як складовим принципам верховенства

права, свободи політичної діяльності, вільних виборів та вільного волевиявлення виборців, вільного депутатського мандата [2].

Окрім того, змінами до Конституції України в частині правосуддя, що набули чинності 30 вересня 2016 року та завдяки яким було дано «старт» судовій реформі, передбачено запровадження інституту конституційної скарги. Відтак конституційна скарга має усі шанси стати найпереконливішим кроком до практичної реалізації сутнісного розуміння принципів конституційного права.

Зважаючи на те, що виробленої практики розгляду конституційних скарг поки що немає, але однозначно можна говорити про уже наявні законодавчі можливості, які потенційно закладають той необхідний базис, який повною мірою може реалізовувати орган конституційної юрисдикції, а також суди загальної юрисдикції для практичного втілення конституційних принципів. Хоча розгляд конституційних скарг КСУ міг розпочати на підставі Конституції України як норм прямої дії, не очікуючи на «добру волю» парламенту стосовно прийняття нового Закону України «Про Конституційний Суд України», але це вже інша історія.

Важливим маркером під час розгляду конституційних скарг має бути людська гідність як основоположна цінність Конституції України. Авторам конституційних скарг доцільно обґрунтовувати неконституційність закону з посиланням на порушення конкретного конституційного принципу. Цитування лише норм Конституції України повноцінно не розкриє сутнісного змісту порушення оспорюваним законом фундаментальних цінностей та принципів конституційного права. Це також проблема з погляду реалізації норм прямої дії Конституції, яка все ще помітна в актах органів судової влади як просте цитування без належного обґрунтування.

Насамкінець, аргументація судового рішення з посиланням на принципи права може стати не тільки якісним показником реформування судової системи та відновлення довіри до неї в суспільстві, а також практичним підтвердженням дискусії про те, що принципи варто розглядати також і джерелом конституційного права².

¹ Додамо, що цим рішенням КСУ продовжив визнавати свободу людини конституційною цінністю. Адже у Рішенні від 01 червня 2016 року № 2-рп/2016 (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу), КСУ було визначено, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права».

² Див.: Матат А. В. Принципи права в системі джерел конституційного права України (від ідеї до самостійного джерела) / А. В. Матат // Право і громадянське суспільство. – 2017. – № 1–2. – С. 4–24.

Отже, на підставі вищевикладеного можемо зробити такі висновки в межах запропонованого предмета дослідження.

По-перше, принципи у конституційному праві відіграють важливе значення як у теорії, так і практиці його реалізації. Трансформаційні процеси правової системи можна пояснити за допомогою принципів конституційного права, проте цей результат все ще перебуває в часовій перспективі. Принципи права як і саме право не є статичним явищем. Як змінюються суспільні відносини, так і принципи права набувають нових відтінків.

По-друге, принципи конституційного права дають відповідь на запитання «для чого потрібна Конституція України?». Тому принципи є бага-

тоаспектними, і саме завдяки принципам права розкривається сутнісне значення конституційного права як галузі, що гарантує права людини через обмеження державної влади.

І, по-третє, практичний потенціал окресленої проблематики дослідження відбудеться у тому випадку, коли принципи права стануть підставою для аргументації судових рішень. Найперше – це очікування від органу конституційної юрисдикції, але водночас – вимога до судів загальної юрисдикції. Конкуренція та балансування принципів конституційного права розкривається саме в судовій практиці, що можна побачити на прикладі принципу верховенства права та його складових елементів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

Законодавство і судова практика

1. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України № 1-р/2017 від 23 листопада 2017 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-p_2017.pdf
2. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України», пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) № 3-р/2017 від 21 грудня 2017 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p_2017_0.pdf
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. CDL-AD(2011)003 rev. Report on the Rule of Law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011). [Elektronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e).
5. CDL-AD(2016)007-e Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). [Elektronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).

Література

6. Васильченко О. Сучасний зміст конституційного принципу рівності прав і свобод людини та громадянина / О. Васильченко // Право України. – 2017. – № 7. – С. 47–55.
7. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. – Київ : Baime, 2015. – 392 с.
8. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій / М. Козюбра // Право України. – 2017. – № 11. – С. 142–164.

9. Конституційна юрисдикція : підручник / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін. ; за ред. Ю. Г. Барабаша та А. О. Селіванова. – Харків : Право, 2012. – 168 с.
10. Крусян А. Р. Генезис теорії конституціоналізму. Проблеми теорії конституційного права України / А. Р. Крусян ; за заг. редакцією Ю. С. Шемшученка. – Київ : Парламентське вид-во, 2013. – С. 133–151.
11. Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні : монографія; за ред. В. Л. Федоренка / О. С. Лотюк. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. – 336 с.
12. Писаренко Н. Б. Чи є верховенство права принципом адміністративного судочинства? / Н. Б. Писаренко // *Lex Portus*. – № 5. – С. 41–50.
13. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. – Харків : Право, 2008. – 240 с.
14. Посібник користувача з оцінки дотримання верховенства права в публічному адмініструванні. – Київ, 2016. – 78 с.
15. Рабінович П. М. Принципи права / П. М. Рабінович // *Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5* / [за ред. Ю. С. Шемшученка (голова ред. кол.) та ін.]. – Київ : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998–2004. – 2003. – С. 128.
16. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. – 372 с.
17. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика : монографія / О. О. Уварова. – Харків : Друкарня МАДРИД, 2012. – 196 с.
18. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції / С. Шевчук. – Харків : Консум, 2002. – 296 с.
19. Rosenfeld M. The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy [Elektronic resource] / M. Rosenfeld. – Access mode : <https://pdfs.semanticscholar.org/5051/52a584c8e61e40ba7d958f713efcc9cc04f0.pdf>

Delinatio Generalis
CAMPORUM DESERTORUM
Vulgo
UKRAINA
Cum adjacentibus Provinciis
Bono publico erecta

ПРАВОВА СПАДЩИНА



КОСТЬ АНТОНОВИЧ ЛЕВИЦЬКИЙ. ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШОСТЕЙ

Підготував: Назарій СТЕЦИК

Остання світова війна принесла між иншим два приципи міжнародного права: право національного самовизначення для національних більшостей і права охорони національних меншостей. На підставі сих принципів мали управитись національні відносини між народами Європи. Але як права національного самовизначення не примінили побідні держави Антанти послідовно і справедливо для всіх націй, так право охорони національних меншостей, подиктоване побідниками, нікого не вдоволити і вдоволити не може.

Тому хочу до сеї проблеми докинути деякі помічення, беручи за підставу відносні постанови Сен-Жерменського мирного договору, подиктовані Австрії, а відтак стереотипно повторені в наступаючих договорах.

I.

ОХОРОНА МЕНШОСТЕЙ, приписана мирним договором в Сен-Жермен з 10. вересня 1919.

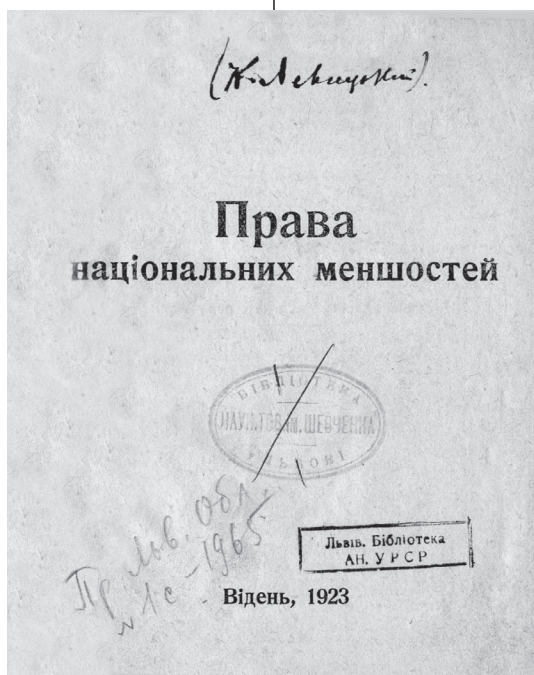
Австрія зобов'язалася всім своїм мешканцям без різниці походження (уродження), нації, мови, раси або релігій, дати повну охорону життя і свободи, та всі мешканці Австрії мають право, прилюдно або приватно виконувати всяку віру, релігію або визнання, о скільки те виконання не порушує прилюдного ладу або добрих обичаїв (артикул 63).

Отсе постанова, що має забезпечити охорону життя і особистої свободи, як також свободу віри всім мешканцям, то значить горожанам держави й чужинцям, що замешкали (осіли) на території Австрії.

А приналежним до держави, то значить усім австрійським горожанам, без різниці раси, мови або релігії, признається однакі горожанські й політичні права та рівне становище перед законом. Отсе заповідає повну рівноправність усіх горожан держави без огляду на те, чи вони причисляються до національної більшости чи до національної меншости (артикул 66).

Але вже останнє речення сього артикулу постановляє, що як австрійське правительство запровадить державну мову, то тим австрійським горожанам, що не говорять по німецьки, надається вказані полекші до уживання їх мови перед судом, в слові й письмі.

Далі йде артикул 67, котрий постановляє, що австрійських горожан, расою, релігією або мовою приналежних до меншости, трактується так само правно й фактично як инших австрійських горожан, то значить, як горожан, які належать до більшости. З окрема мають вони те саме право власним коштом засновувати добродійні, релігійні й соціальні інституції, школи та інші виховуючі установи, ними завідувати і їх наглядати як також вживати в них своєї мови й виконувати свою релігію.



Коли прочитаєш отсю постанову мирового договору, то не знаєш, чи се ігноранція чи кпини з прав національної меншости, якій призволюється з окрема власним коштом удержувати гуманітарні інституції...

Вкінці артикул 68, постановляє, що в містах і повітах, де австрійські горожане в значнійшій часті вживають не німецької мови, австрійське правительство забезпечить, щоби в народніх школах дітям тих австрійських горожан уділювано науку в їх матерній мові.

В таких містах і повітах буде для меншостей забезпечена відповідна участь у фондах публичних на ціли виховання, релігії або добродійности.

Коли з тих постанов мирового договору виберемо зерно права меншостей національних, то доходимо до такого висліду, що їм загально приречено рівноправність, а з окрема призволено власним коштом удержувати гуманітарні інституції; в народній школі по змозі вчитися матірньої мови, а в найліпшому разі одержати якусь частину з прилюдних середників на ціли виховання, релігійні або взагалі добродійні!

Що те все є за мало й нікого не вдовольє, се загально відоме й самозрозуміле всякому, що хоче розважити.

Та як порівняємо отсей добуток побіди культурних держав з передвоєнним австрійським основним законом про загальні права горожан з 21. грудня 1867. В. з. д. 142, то переконаємось, що не йдем уперед. Добре нам відомий артикул 19. сього закона постановляв, що всі народи держави є рівноправні, та що кожда народність має не нарушимо право охорони і плекання своєї національности й мови. Послідовно сій основі, узнавала держава: рівноправність усіх у краю уживаних мов (язиків): у школі, уряді й публичнім життю. Та що більше, в тих краях, де замешкує більше народів, там мають бути так уладжені прилюдні установи навчання, щоб кождий нарід мав відповідні середники до образування у своїй мові, а не був силований вчитися иншої мови краєвої.

Наслідком такої конституції вже давна Австрія не знала поняття національних меншостей, впровадивши в р. 1867. засаду національної рівноправности.

Але давна Австрія не перевела в життє отсих ідеальних постанов своєї конституції і тому не вдержалась, – а побідні держави Антанти проголосили світови як спасенне народів: принцип права національного самовизначення і права на-

ціональних меншостей. Принцип, себто засаду права національного, зглядно державного самовизначення перевели побідні держави Антанти тільки на користь деяких упривілеєних націй, а инші нації частується з миски національних меншостей...

І отсе право меншостей вишрубували побідні держави Антанти до значіння міжнародного інтересу, що стоїть під гарантією Союзу Народів (артикул 69. Сен-Жерменського мирового договору). Тому сим правом меншостей займається Союз Народів, – займаються ним також Ліги Націй і Конгреси, – але без дійсного успіху. Та звідси не буде признаки, доки стоїть фалшива теза охорони меншостей.

Вже самим зведенням націй в державах до ряду хоронених меншостей, впроваджено поняття двох родів державних горожан: горожан національної більшости як повноправних і пануючих та горожан національної меншости як менше правних, яких ледви терпиться і тому треба їх аж охоронювати з боку міжнародних інституцій. Отсе є кардинальний блуд у трактуванні сеї так важної справи, бо новочасна держава мусить основуватись на засаді повної рівноправности усіх своїх горожан без ріжниці нації і релігії, так як інакше повертаємось до середовічного переслідування своїх співгорожан.

II.

Д Е Є НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШОСТИ?

Коли до одної держави прилучується етнографічні території різних націй, то не можна всіх територій у відносній державі поставити під один стрихулець і казати, що се є держава одної нації, та що всі її території мусять асимілюватися в одну націю.

Таке шовіністичне вирішування міжнародних відносин в державі, що обнимає різні національні території, є вельми несправедливе. Тому великою хибою при улагоджуванні національних відносин є те, що не звертається уваги на питання: де є меншости національні. І так приміром:

В артикулі 52. сен-жерменського мирового договору постановлено, що визнається повну незалежність Чехо-Словацької держави, до котрої прилучується автономну територію Русинів (Українців) на полудневім стоці Карпат, так звану Підкарпатську Русь. Отсим створено свого роду триалізм. Чеській державі дано назву: Чехо-Сло-

вацької держави, значить сполучено тут дві національні території: чеську і словацьку, наче їх сфедеровано, та до них долучено ще руську (українську) автономну територію підкарпатську. Та хоч державно-правне відношення цих трьох територій досі не є устійнене конституцією, то всеж таки ані Словаки ані Русини (Українці) не є національними меншостями, але безперечно творять на своїх етнографічних, територіях національні більшості і тільки так належить їх трактувати.

А Чехо-Словацька Республіка має у себе поважну національну меншість Німців, та іріденту Мадярів, що не є вдоволені правами меншості й домагаються рівноправності...

Так представляються міжнародні відносини в найбільше сконсолідованій, новій національній державі Чехо-Словацької Республіки.

А що діється в Польщі?

Польща повстала на основі артикулу 87 версальського договору, з признанням, що буде на умовах Вільзона обніматися ті області, котрі несумнівно (*unbestreitbar*) є замешкані польським населенням. Та Польща пішла самовільно далше, забираючи в р. 1920: західно-українські області Волині, Холмщини, Полісся і Підляша. А недавно заявив польський прем'єр п. генерал Сікорські варшавським соймі, у відповідь послам так званих національних меншостей, що польська республіка не є державою націй, а виключно національною польською державою, значить, що інші нації не мають у неї чого шукати.

А тепер проєктується нове коаліційне міністерство в Польщі з прем'єром п. Вітосом, що покляло своєю ціллю, зовсім виразно: виключити національні меншості від співділання в політичній життю Польщі та безпощадно поступати проти Німців і Жидів! Така програма польських патріотів є нічим іншим, як тільки: ви роком смерті для власної держави...

Коли так, то Польща повинна обмежитися виключно до польських етнографічних областей, що є безперечно замешкані польським населенням, – так як на се їй призволено версальським договором. Та яким правом Польща посягає по чужі національні території, з окрема на згадані вище західно-українські області, де Українці не є ніякими національними меншостями, але більшостями національними. Так приміром на Волині не вдалось Поляками вибрати ні одного Поляка до варшавського сойму, бо там так зв. національні меншості доходять понад 90 % всього населення.

А Конференція Амбасадорів держав Антанти признала у своїм рішенні з 14. марта с. р. східні границі Польщі та ствердила, що Польща і узнала потребу установаження автономії для території Східної Галичини, з огляду на окремі етнографічні відносини сеї території. Отсе значить, що Польща зобов'язалась на сій території впровадити автономний державний устрій, признаючи, що се не є етнографічна польська територія, бо має автохтонну і значно переважаючу українську більшість населення. Але тим часом польська військова окупація далі панує у Східній Галичині та ані польське правительство, ані польський сойм у Варшаві, ані головні держави Антанти не думають про територіальну автономію для Сх. Галичини.

Та сама польська статистика обчислює, що на 27 мільйонів всього населення Польщі припадає 81/2 мільйонів непольського населення, – з чого є 6 мільйонів у східних воєвідствах, – а по нашому обчисленню є понад 7 мільйонів непольського населення в так званих східних воєвідствах. І те все остає без належних прав...

Так виглядають у Польщі так звані національні меншості, до котрих прилучується також жидівське населення, що відвернулось від польської асиміляції і виступає що раз сильніше на самостійній національній платформі.

Та з того всього виходить хаос і загальне невдоволення...

А як поводить ся так званим національним меншостям в Румунії: в Семигороді, Буковині й Бессарабії, – переходить всяке поняття про занепад культури і людськості...

Ось як тяжко пробивається проблема так званих національних меншостей. Та се питання годі виминути, бо фактичні національні більшості не дадуться обернути в так звані національні меншості, що не мають навіть рівних прав горожанських...

Національні більшості на своїх етнографічних територіях мають оправдане домагання дійсної автономії територіальної з огляду на окремі міжнародні відносини на цих територіях, що належало б урядити на взір англійських доміній. Інакше не дасться їх насильно вдержати в неприродно викроєних державах, так як їх ратунком являється тоді конечна боротьба за визнання питомих національних держав свободних народів, а отее мусить допровадити до розвалу нездорових держав національних.

Найбільше рішучі заходи в обороні прав національних меншостей підняла Унія Ліг Націй в

р. 1922, висказуючися за допущенням льокальних самоуправ і впровадженнем більше державних мов. Та наслідком становища Унії Ліг Націй на Конгресі у Празі наступив голосний exodus делегатів держав малої Антанти. Отсе незвичайно знаменне *signum temporis*, що народи, котрі в Австрії нарікали на своє поневолення, як дійшли до своїх держав, то там не допускають інших народів навіть до таких прав, які вони самі мали в давній Австрії...

III.

ЯКІ ПРАВА НАЛЕЖАТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНИМ МЕНШОСТЯМ.

В новочасній державі є садинок вказана й коначна основа конституційна: повної рівноправности всіх горожан без ріжниць народности. Повна рівноправність обнимає усі области життя: приватного й публичного, так, що держава, яка має у себе більше як одну націю, являється державою свободних народів та її народности є народами в державі (державні народности). Коли від всіх горожан держави без ріжниць вимагається однаких обов'язків для держави, то держава обов'язана дати всім своїм горожанам також однакі права, й тільки тоді може бути держава сильна й безпечна. Та коли в державі живе кілька народів, то ніяким способом з сього не слідує, що численніший нарід має мати висші права та може винищувати народи, котрі там є у меншому числі. Підставою життя новочасної держави повинна бути безглядна рівноправність усіх горожан без ріжниць націй, а не так звана охорона меншостей.

З окрема, держава має заporučити всім своїм горожанам загальні права, як державного горожанства, рівности супроти держави і її законів, приступности до всіх державних урядів, свободного побуту й розпоряджування своїм майном, особистої свободи, як також свободи слова, віросповідання і и. І тут не може бути ніякого виїмку.

Держава організує школи в мірі потреби та окремо для своїх народів і в їх матерній мові, у відношенню числа учеників кожної нації. Наука у всіх школах не є ніяким привілеєм одної нації, але правом кожної нації в державі, та по націям організує держава свої школи на підставі національного ключа.

Національні школи для кожної нації усувають перші національні спори та успішно поборюють

анальфабетизм. Також при обсаджуванню всяких урядів належить узгляднювати національне відношення населення держави, так, щоб кожда нація мала спримогу чинної участі і співділання у державному життю.

Справу урядової мови в державі мож так полагодити, що устанавляючи одну внутрішню мову урядову для державних урядів, приймається зовнішніми мовами урядовими, в устних і писемних зносинах, всі мови державних націй.

Та, щоб виминути національну боротьбу при виборах до тіл репрезентаційних, зглядно закондатних і перевести засаду рівноправности всіх горожан на области життя публичного, належить всякі вибори переводити окремо по народностям, так, що кожда народність вибирає окремо своїх заступників у пропорціональнім відношенню до загального числа населення держави.

Такими способами всі горожане стануть дійсно рівноправними у своїй державі і без ріжниць націй, та не будуть потребувати ніякої міжнародної охорони перед винищуванням їх зі сторони другої нації. Їх охороною буде своє державне право, а не поміч інституцій, що стоять поза їх державою, та випрошують помилювання для горожан невдоволених і переслідуваних у своїй державі.

Отсе останнє не допроваджує до бажаної мети, але ще більше заострює домашню боротьбу між горожанами тої самої держави. Тому садинок доцільним являється: впровадити у міжнароднім праві замість охорони національних меншостей засаду повної рівноправности всіх горожан держав без ріжниць націй. Отсе є одна з перших і коначних умов мира між народами Європи, бо годі замикати очей перед сим, що тепер діється. Світова війна ніби покінчена, але в дійсности народи на континенті Європи поборюються страшнійше як у війні, і отся домашня та сусідська боротьба між народами Європи завсе загрожує мирови та мусить допровадити до нової великої війни, як вчасно не усунеться поспільного ворогування між найближчими народами.

Та коли сього не вміли зділати побідні держави Антанти своїми «мировими» диктатами про новий лад в Європі, то світовий міжнародній конгрес як найвища інстанція мусить піднятися ревізії мирових договорів, щоби по засаді національної справедливости наладнати міжнародні відносини в Європі. По сій дорозі піде економічна відбудова й дійсний мир, – чого бажає весь культурний світ.



РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

УКРАЇНСЬКОГО ЧАСОПИСУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

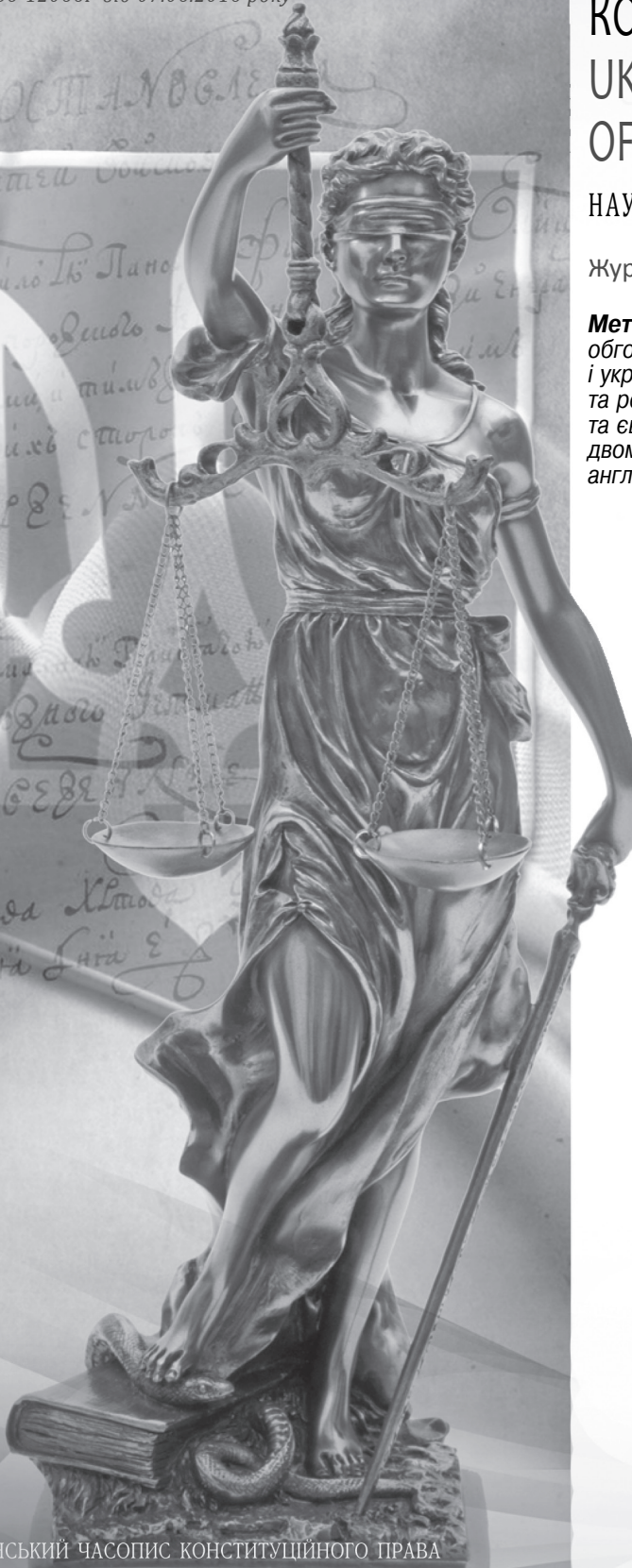
4/2017

1. **БАРАБАШ Юрій, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
НУ «Харківська юридична академія»
2. **Барон Андре АЛЕН, Бельгія**
почесний професор,
доктор юридичних наук, суддя
Конституційного суду Бельгії,
почесний Президент Конституційного
суду Бельгії, почесний професор
конституційного права університету
KU Leuven, почесний секретар Ради
Міністрів Бельгії, суддя ad hoc ЄСПЛ
3. **БОРИСЛАВСЬКА Олена, Україна**
доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка (головний редактор)
4. **БОРИСЛАВСЬКИЙ Любомир, Україна**
доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка,
член Конституційної Комісії
5. **ВЕК Мілош, Австрія**
професор, Інститут правової та
конституційної історії Віденського
університету, постійний співробітник
Інституту гуманітарних наук
6. **ГРИЩУК Оксана, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка
7. **ГУБЕР Петер Міхаель, Німеччина**
професор, Університет Людвіга
Максиміліана, Мюнхен, суддя
Федерального Конституційного суду
8. **ГУРАЛЬ Павло, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка
9. **Г'РАНАТ Мирослав, Польща**
професор, Університет кардинала
Штефана Вишинського, Варшава,
суддя Конституційного трибуналу
Республіки Польща у відставці
10. **ЕКХАРДТ Кшиштоф, Польща**
професор, доктор наук,
декан Іногороднього юридичного
факультету і Адміністрації у Жешуві
11. **ЖАЛІМАС Дейнюс, Литва**
професор, Інститут міжнародного
та європейського права, Вільнюський
університет, суддя і голова
Конституційного суду Литви
12. **КАРРАСКО Гілберт Пол, США**
професор, Університет Уіллеміт,
Орегон, США
13. **КОЗЮБРА Микола, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
НУ «Києво-Могилянська академія»,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
дійсний член Академії політичних наук
України, суддя Конституційного суду
України у відставці
14. **КОЛІСНИК Віктор, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
НУ «Харківська юридична академія»,
суддя Конституційного Суду України
15. **КОСОВИЧ Віталій, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка
16. **КРУСЯН Анжеліка, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
НУ «Одеська юридична академія»
17. **МЕЛЬНИК Микола, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України
18. **МІШИНА Наталія, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
НУ «Одеська юридична академія»
19. **Нінет Антоні АБАТ, Данія**
професор, Університет Копенгагена,
Центр порівняльних і європейських
досліджень
20. **ПАШЕ Екхарт, Німеччина**
професор, Вюрцбурзький університет
Юліуса Максиміліана
21. **РІЗНИК Сергій, Україна**
доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка (головний редактор)
22. **СЛІДЕНКО Ігор, Україна**
доктор юридичних наук, доцент,
суддя Конституційного Суду України
23. **СОВГІРЯ Ольга, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
Київський національний університет
імені Т. Шевченка
24. **СТЕЦЮК Петро, Україна**
доцент, кандидат юридичних наук,
доктор права, Київський національний
університет імені Т. Шевченка,
суддя Конституційного Суду України
у відставці
25. **ФЕДОРЕНКО Владислав, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
директор Департаменту конституційного
та адміністративного права, Міністерство
юстиції України
26. **ХАЛЯЖ Іван, Угорщина**
професор, доктор юридичних наук,
голова Інституту конституційного права
27. **ШЕВЧУК Станіслав, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
суддя Конституційного Суду України

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО
ФАКУЛЬТЕТУ ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА (протокол № 19 від 29 грудня 2017 року)

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ 22166-12066Р від 07.06.2016 року

ЧАСОПИС 4/2017



ISSN 2519-2590

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

Журнал, щоквартальник

Мета журналу — створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму і українськими, і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу (одночасного видання англomовного та українomовного ідентичних примірників)

ЗАСНОВНИКИ:

Львівський національний університет
імені Івана Франка
Код ЄДРПОУ 02070987
79000, Україна, м. Львів, вул. Університетська, 1

Громадська організація
«Центр конституційних ініціатив»
Код ЄДРПОУ 38763646

ТОВ «Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»
Код ЄДРПОУ 40252310

Журнали українською та англійською мовами
доступні для купівлі і передплати.
Заявки можна оформити на сайті
www.constjournal.com
або за зверненням на такі адреси:
constjournal@gmail.com editor@constjournal.com

ВИДАВЕЦЬ:

Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»

Секретаріат редакції: Вікторія Дубас (відповідальний
секретар), Сабіна Кривка, Вероніка Годлевська
Літературний редактор: Оксана Карнеєнко
Редактор електронної версії журналу: Євген Пілат

МІСЦЕЗНАХОДЖЕННЯ РЕДАКЦІЇ:

79018, Львівська обл., м. Львів,
вул. Стороженка, буд. 12, кв. 501

e-mail: constjournal@gmail.com
www.constjournal.com

Підписано до друку 26.12.2017 р. Тираж 100 прим.

Друк: Видавництво «Малті М»
Редактор: Уляна Крук
Верстка: Світлани Сенік
Дизайн: Вікторія Дзіндра
Формат видання: 84×108/16