

УДК 340

**ВСТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ:
СВІТОВИЙ ДОСВІД**

І.П.Голосніченко

доктор юридичних наук, професор

Заслужений юрист України

Національний технічний університет України «КПІ»

Д.І.Голосніченко

доктор юридичних наук, доцент

Стаття присвячена аналізу встановлення конституційних повноважень. На основі законодавства України, США, ФРН, Франції, Індії, Польщі та деяких інших держав показано порядок встановлення конституційних повноважень органів влади та органів місцевого самоврядування. Сформульовані пропозиції для удосконалення порядку прийняття Конституції України.

Стаття посвящена аналізу установления конституционных полномочий. На основе законодательства Украины, США, ФРГ, Франции, Индии, Польши и некоторых других государств показан порядок установления конституционных полномочий органов власти и органов местного самоуправления. Сформулированы предложения для совершенствования порядка принятия Конституции Украины.

This article is dedicated to analysis of establishment of constitutional authority. On the basis of legislation of Ukraine, the USA, Germany, France, India, Poland and some other states shows how the establishment of the constitutional powers of government and local authorities. Makes proposals for improving the procedure of adopting the Constitution of Ukraine.

Ключові слова: повноваження, конституція, законодавство, легітимність, влада.

Встановлення публічних владних повноважень (владних повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб), їх розподіл мають досить суттєве значення для функціонування держави. Окремі види повноважень встановлюються у різний спосіб. Найважливіше місце серед них займає встановлення повноважень Основним законом держави.

Конституційні повноваження – це найвищий рівень повноважень, якими встановлюється правовий статус вищих державних органів та основи правового статусу органів місцевого самоврядування. Конституційні повноваження встановлюються шляхом прийняття конституції. Залежно від порядку прийняття конституції поділяються на народні і окроїрувані, тобто даровані. Загальновизнано народними вважати конституції, прийняті установчими зборами, шляхом референдуму, або парламентом [1, 290]. Ми ж маємо іншу точку зору відносно того, які конституції можуть розглядатися як народні. Насамперед щодо визначення терміну “народний”. Народний – “тісно пов’язаний із народом, відповідний духу народу, його культурі, світогляду” [2, 389]. Встановлення повноважень органів влади через прийняття конституції відповідатиме визначенню “встановлені народом” лише в тому разі, коли розподіл повноважень здійснено через конституцію, яка прийнята легітимним способом. А.З. Георгіца, посилаючись на французького дослідника П. Бастіда [3, 19], вважає, що на відміну від прийняття звичайних законів, яке здійснюється законодавцем, конституція держави приймається в порядку здійснення установчої влади. “Зміст установчої влади складають повноваження щодо прийняття або суттєвого змінення конституції держави”. Будь-яка зміна конституції є коректною тільки в тому випадку, якщо вона забезпечує реалізацію установчої влади. Тільки суб’єкти, які володіють установчою владою, можуть затвердити фундаментальний закон держави [4, 69-70]. Звідси слідує, що важливо встановити не тільки повноваження органів у конституції держави, ще більш актуально надати легітимним способом відповідним органам повноваження на прийняття конституції держави, а також на підготовку тексту основного закону держави. Тому народними, на наш погляд, є конституції, які прийняті на всенародному референдумі і підготовка яких здійснювалась легітимним органом, або коли вони прийняті установчими зборами, які теж створені легітимним способом [5, 22-23].

Історія держави і права знає випадки, коли конституції приймалися саме спеціально уповноваженими на установчу владу органами. Щоправда, більшість із них стосуються держав із федеральною формою устрою. Прикладом прийняття конституції установчими зборами є схвалення Конституції США, яка є видатним політико-правовим актом свого часу, що виражав дух американської революції, здійснив історичний вплив на конституційний розвиток багатьох країн світу та встановлював владні повноваження державних органів і посадових осіб. У другій половині XVIII століття в американському суспільстві наполегливо висловлювалися вимоги про необхідність проведення реформи Конфедерації і централізації державної влади. Для реалізації зазначеної мети в травні 1787 р. у Філадельфії скликається Конвент (особлива форма установчих зборів), у якому брало участь 55 делегатів від штатів [6, 203]. Конвент замість реформування Конфедерації засновує союзну державу (федерацію) і приймає 17 вересня 1787 р. конституцію, як сказано в її преамбулі, для "забезпечення внутрішнього спокою". Після ратифікації конвентами 11 штатів 4 березня 1789 р. конституція США набрала чинності [7, 10].

Конституційний акт Федеративної республіки Німеччини також визначив повноваження федеральних органів влади та основи місцевого самоврядування. Саме прийняття Основного закону цієї держави мало досить складні умови і особливості. Після закінчення Другої світової війни Німеччина була поділена на чотири окупаційні зони. Окупаційним державам не удавалось відразу організувати органи влади, повноваження яких поширювались би на всю територію Німеччини. З цією метою в 1948 р. було проведено конференцію шести держав, на якій зібрались представники США, Великобританії і Франції із запрошенням представників Бельгії, Нідерландів та Люксембурга. Конференція доручила прем'єр-міністрам земель скликати установчі збори 1 липня 1948 р. та виробити на них "демократичну і вільну конституцію федерального типу з відповідними повноваженнями центральних інстанцій" [8, 6].

Для виконання доручення прем'єр-міністри земель трьох західних окупаційних зон вели переговори з адміністрацією радянської зони окупації, однак досягти єдності у виробленні єдиної політики з прем'єр-міністрами земель, розташованих на даній зоні окупації, не вдалося. Тоді у західних землях Німеччини було створено окремий орган із розроблення перехідної конституції, який названо Парламентська рада. Члени цього органу вибиралися ландтагами земель західних окупаційних зон і до його повноважень було віднесено розроблення основ єдиного управління у землях західної зони окупації на перехідний період – до завершення об'єднання Німеччини. Після узгодження основних політичних положень з окупаційною владою Парламентська рада доручила експертній групі підготувати відповідний проект. 8 травня 1949 р. 53 голосами проти 12 правовий акт був прийнятий, але щоб підкреслити його географічно обмежену сферу дії та лише основи конституційного регулювання для Німеччини, він був названий Основним законом. Адміністрація окупаційних зон не повністю погоджувалася з текстом Основного закону, тому в цілому він був нею схвалений, але окремі положення потребували додаткового уточнення. Це питання особливого статусу Берліну та питання, що стосувалися Німеччини у цілому, в тому числі щодо її об'єднання. Згоди з цих питань було досягнуто. Після узгодження із ландтагами земель 23 травня 1949 р. Основний закон ФРН був оприлюднений і набрав чинності (з 24 травня 1949 р.). Після прийняття Основного закону в нього вносилися відповідні поправки. Особливо важливу роль відіграв "Договір про Німеччину" (1955 р.) та "Договір про об'єднання Німеччини". Першим – ФРН було надано повноваження суверенної держави в її внутрішніх і зовнішніх справах, відповідно до другого обидві держави визначили поправки до Основного закону ФРН і зміни були внесені в даний правовий акт (також із урахуванням Маастрихтського договору про Європейський Союз) Бундестагом та Бундесратом у 1994 р. [9, 6].

Установчими зборами визначені конституційні повноваження органів влади та місцевого самоврядування, державних посадових осіб Індії. Конституція Індії була прийнята Установчими зборами в 1949 р. і набрала чинності в 1950 р. (до цього в Індії існували колоніальні конституції, даровані метрополією). Установчі збори (299 членів) було скликано ще до проголошення незалежності Індії і вони склалися в основному з депутатів, обраних провінційними органами (близько 3/4 усіх членів), а також із представників індійських князівств, виділених у результаті консультацій (1/4). Більшість місць у них одержав Індійський національний конгрес – широкий рух, під керівництвом якого розвивалася мирна боротьба за незалежність. Основні принципи конституції були сформульовані лідерами Конгресу, розробка тексту велася спеціальною комісією, але багато положень конституції формулювалися в ході тривалих дебатів у самих Установчих зборах. Індійський

національний конгрес домігся закріплення в конституції тих цілей, що він висував: незалежність від колоніалізму, рівні права, політична й економічна справедливість, демократичне суспільство, достоїнство особистості, сприяння миру між народами тощо. У конституцію ввійшли антиексплуаторські положення, ідеї «індійського соціалізму», «демократичного соціалізму», що розумівся як третій шлях розвитку, відмінний від капіталізму Заходу і тоталітарного соціалізму. І для проведення цих конституційних засад встановлювалися відповідні повноваження суб'єктів конституційних відносин. В Індії існує специфічна форма територіально-політичного устрою держави — федерація, що враховує національні і лінгвістичні особливості населення, побудована, власне кажучи, на основі автономії штатів, що поєднується зі створенням автономних округів у деяких штатах і характеризує високий ступінь централізації. Система органів держави і їх відносини властиві формі парламентської республіки. У цій державі поєднуються форми деяких традиційних індійських інститутів з інститутами, породженими глобальним розвитком права. Відповідно до конституції, верхівка влади в Індії, як і в інших країнах, де застосовуються концепції англосаксонського права, — триєдина установа. Вона складається з президента Індії (глави держави), Народної палати, покликаної служити органом загальнодержавного представництва, і Ради штатів як органа вираження інтересів штатів. Головні повноваження парламенту, як і в інших країнах, — законодавчі. Законопроекти можуть бути внесені депутатами (приватні білли), але на практиці переважна частина законопроектів вноситься урядом (публічні білли). Керує засіданнями Ради штатів, як і в США засіданням сенату, віце-президент. На практиці керівництво засіданнями палати здійснює заступник голови палати, що обирається її членами зі свого середовища. Президент Індії має право призначати дату виборів до народної палати, а також на вимогу уряду достроково розпустити палату. Рада штатів розпуску не підлягає. Крім того, до повноважень ради штатів належить застосування права вето відносно законопроектів, прийнятих Народною палатою. Повноваженнями виконавчої влади конституція наділяє президента, що є главою держави. Але відповідно до конституції (спочатку це був конституційний звичай, а 42-а і 44-а поправки установили це у вигляді закону) президент зобов'язаний прислуховуватися до порад уряду. В результаті всі основні повноваження виконавчої влади на практиці здійснюються Кабінетом міністрів, а найчастіше — прем'єр-міністром [10, 495-506].

Наступний спосіб встановлення конституційних повноважень органів влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб — парламентське прийняття конституції і передбачення в ній основних прав і обов'язків глави держави, парламенту, уряду та деяких інших структурних організацій держави та місцевого самоврядування. Цей спосіб має переваги, які проявляються не тільки в процедурах розроблення проекту основного закону, але й в особливостях його прийняття. Депутати парламенту мають можливість брати безпосередню участь у створенні конституційного законопроекту, вносити пропозиції щодо підвищення якості цього правового акта, детально аналізувати повноваження публічних органів та посадових осіб, приймати цей документ в першому, другому та кінцевому варіантах.

Однак є необхідність більш детального аналізу такого способу встановлення конституційних повноважень. Його доцільно здійснити з точки зору мети і призначення парламенту. Цей орган в конституціях більшості держав має законотворче призначення. На нього також покладається ще ряд повноважень, пов'язаних із формуванням виконавчої влади, контролем за урядом і використанням майна державної форми власності, бюджетним процесом. Утім конституції, прийняті нелегітимним способом, також проголошують право парламенту змінювати конституцію. В той же час вони закріплюють право визначати і змінювати конституційний лад виключно за народом і недопустимість узурпації його державою, її органами або посадовими особами. Але ж парламент формується не для здійснення установчої влади. Установчою владою є народ. Це його природне право встановлювати конституційні повноваження. Природне право знаходиться в основі права позитивного [11, 85]. Однак підготовка конституції і її попереднє схвалення — справа не менш важлива, ніж її всенародне прийняття. Адже проектування формування та розподілу владних повноважень здійснюється саме на стадії підготовки конституції. Поза всяким сумнівом, це також торкається прав і свобод громадян та інших засадних правових положень. З цих міркувань, вважаємо, що установчі збори, або інший орган, уповноважений здійснювати установчу владу, має створюватися саме з відповідною метою, і аж ніяк не правомірно перебирати на себе парламенту або президенту повноваження щодо формування конституційних повноважень, в протилежному випадку установча влада узурпується цими органами або посадовими особами, яку б досконалу конституцію не було б сформовано, який би оптимальний розподіл повноважень не було б здійснено, тим більше нелегітимне є

прийняття конституції парламентом у цілому. В той же час історії відомі випадки, коли конституційні процеси розвивалися таким чином, що суспільна еліта не мала іншого вибору, як формувати конституцію в спосіб не зовсім легітимний, для злому тоталітарного або іншого антинародного режиму.

Насамперед потрібно зазначити, що прийняття конституції завжди було поєднано з певними складнощами, адже, як правило, вони приймалися в незвичайних політичних та соціально-економічних умовах, політичні сили впливали на хід підготовки даного правового акта і його прийняття, особливо зважаючи на розподіл повноважень суб'єктів конституційно-правових відносин. Це проявилось в пострадянських республіках, коли відбувалися події, спрямовані на становлення державності та суверенітету в державах, що утворилися у результаті розпаду СРСР. Наприклад, у Грузії особлива активність конституційної правотворчості спостерігалась наприкінці восьмидесятих – початку дев'яностих років, чому значною мірою сприяли процеси перебудови, піднесення національно-визвольного руху, оголошення національної незалежності держави. Були внесені суттєві зміни до Конституції ГРСР 1978 р. Подальша розбудова державності спричинила наступний крок щодо оновлення конституційно-правового регулювання суспільних відносин. В січні 1992 р. Воєнна Рада об'явила про поновлення Конституції Грузинської Демократичної Республіки 1921 р., однак вона фактично не запрацювала і 6 листопада 1992 р. було прийнято Закон “Про державну владу”, який в деяких джерелах називають “малою конституцією” [12, 175].

У 1993 році Парламентом Грузії була створена Державна Конституційна комісія, робота якої продовжувалась більше двох років. За цей час було обговорено дванадцять текстів проектів конституції, розроблених науковими установами, політичними партіями та громадськими організаціями, а також приватними особами. І тільки 1 липня 1995 р. Державна Конституційна комісія схвалила проект, поданий редакційною групою на чолі з Е.А. Шеварнадзе, та передала його в парламент, який прийняв 24 серпня 1995 р. Конституцію Грузії [12, 175-176]. Цей політико-правовий документ визначає повноваження парламенту Грузії, який, після створення на всій території держави належних умов та формування органів місцевого самоврядування, буде складатися з двох палат – Ради Республіки та Сенату (ч. 1 ст. 4 Конституції Грузії). Парламент визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої політики країни, здійснює законодавчу діяльність, контролює уряд держави та виконує інші важливі функції. Глава 4 Конституції Грузії присвячена повноваженням президента цієї держави. Крім того, що президент за цим правим актом є главою грузинської держави, він ще й глава виконавчої влади та має повноваження щодо формування (за згодою парламенту) уряду та звільнення міністрів з посад. У Основному законі цієї держави навіть визначаються основи повноважень членів уряду, де в ст. 81 зазначається про те, що міністр керує міністерством, самостійно приймає рішення на виконання законодавства [13] тощо.

В Україні встановлення конституційних повноважень вищих органів влади після проголошення її незалежності здійснювалось у важких умовах протистояння різних політичних сил. Конституційний процес розпочався з Декларації про державний суверенітет України, яка була проголошена Верховною Радою України 16 червня 1990 р. В ній були означені основи розподілу повноважень, закріплювалось, що “державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову”. Водночас владних повноважень позбавлялась комуністична партія. Від імені всього народу, як зазначалось у Декларації, може виступати виключно Верховна Рада. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України [14].

24 жовтня 1990 р. Верховна Рада України прийняла постанову “Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР” [15]. Ця комісія напрацювала концепцію нової Конституції УРСР, яка була схвалена Верховною Радою 19 липня 1991 р., та послідовно три проекти конституції [16, 629]. Після невдалого перевороту, організованого ГКЧП, парламент 24 серпня 1991 р. приймає Акт проголошення незалежності України, яким хоч і не розподілялися повноваження між органами різних гілок влади, однак закріплювався ряд нових відносин. Основне, що випливало із його тексту, – повноваження органів влади СРСР на Україну не поширюються. Крім того, іншим правовим актом – Законом України від 24 серпня 1991 р. № 1430-XII надавались спікеру українського парламенту додаткові повноваження до обрання Президента України видавати в межах законодавства України обов'язкові для виконання на території республіки розпорядження; зупиняти постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністрів та інших посадових осіб, підвідомчих Кабінету Міністрів України, а також дію рішень місцевих рад у разі їх невідповідності Конституції і законам України до

розгляду цих актів Верховною Радою України [17]. Незважаючи на звичайність за формою даного правового акта, він визначав конституційні повноваження Голови Верховної Ради України без внесення змін до Основного закону. 10 листопада 1994 року парламент затверджує новий склад конституційної комісії, в яку входять представники усіх трьох гілок влади [18]. Однак політичні дискусії, які проводилися під час засідань комісії поглиблювали конституційну кризу в державі. Для виходу із ситуації з метою розподілу повноважень між органами різних гілок влади представники політичних кіл держави на узгоджувальній комісії прийняли рішення про необхідність прийняття законів про державну владу та місцеве самоврядування в Україні та про зміни до Конституції України. Парламенту вдалося прийняти лише Закон України "Про державну владу та місцеве самоврядування", однак зміни до Конституції в зв'язку із його прийняттям внесені не були. Знову виникла конституційна криза, вирішення якої було здійснено шляхом укладення Конституційного договору між Верховною Радою та Президентом України [19]. Ця мала конституція визначала повноваження органів різних гілок влади і навіть органу, який в прийнятій опісля Конституції України не був передбачений. Тобто було визначено основи повноважень парламенту, Президента, уряду, судів і прокуратури України, а також Президії Верховної Ради України. Стаття 10 визначала повноваження останньої, вона мала права: скликати чергові сесії Верховної Ради України; організувати підготовку сесій Верховної Ради України; координувати діяльність постійних комісій Верховної Ради України; сприяти народним депутатам України в здійсненні ними своїх повноважень і забезпечувати їх необхідною інформацією; організувати проведення всенародних обговорень проектів законів України та інших актів Верховної Ради України; організувати видання українською і російською мовами законів України та інших актів, прийнятих Верховною Радою України, Президією Верховної Ради України, сприяти виданню зазначених актів у перекладі іншими мовами, якими користується більшість населення відповідних місцевостей України. Президія Верховної Ради України мала право приймати постанови з питань, віднесених до її відання.

19 липня 1996 р. було створено робочу групу з розроблення нового проекту Конституції України, яка на основі вже виробленого Конституційною комісією законопроекту опрацювала його. Після доопрацювання проекту Конституції України робочою підкомісією, в склад якої входили представники всіх гілок влади, законопроект від 24 лютого 1996 р. було передано на розгляд Конституційної комісії, яка схваливши його передала Тимчасовій спеціальній комісії з доопрацювання проекту Конституції України, остання в свою чергу внесла в нього ряд поправок. Розподіл повноважень у прийнятій 28 липня 1996 року Конституції України, це результат компромісу, досягнутого між різними політичними силами України. Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV "Про внесення змін до Конституції України" повноваження вищих органів влади були перерозподілені і це внесло елементи дуалізму виконавчої влади [20]. Хоча політики висловлювали думку про перехід за змінами до Конституції від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, в дійсності ж відбулися зміни повноважень різних органів влади, які дозволяють говорити про асистематизацію державного управління державою, що викликало протистояння між парламентом, Президентом та Кабінетом Міністрів України, а також підпорядкування центральних органів виконавчої влади в основному Уряду, а місцеві державні адміністрації залишилися під переважним впливом Президента України. Такий перерозподіл повноважень слугував не на користь державі, а навпаки став гальмом на шляху її розвитку. Зарубіжний досвід показує, що республіканська форма правління має бути або президентською, або парламентською. В таких випадках формується чітка система повноважень, яка має досить виражені ознаки субординації виконавчої влади, що дозволяє державі чіткіше слідувати завданому в законах політичному курсу. Як правильно зазначає О.Ю. Бульба, держави "Східної Європи наближені до французької президентської моделі" [21, 12], однак нещодавно цього не можна було сказати про Україну і нині про деякі інші республіки, де утворилася проміжна форма між парламентськими і президентськими республіками. Українська влада виправила це положення з допомогою конституційного суду і на сьогодні відновлена чинність Конституції України 1996 р.

Встановлення конституційних повноважень парламентом у державах, які зазнали поразки в Другій світовій війні також здійснювалось у складних умовах протистояння між національними політичними силами і окупаційною владою. Прикладом може послужити встановлення компетенції державних органів у Конституції Японії, яка була прийнята парламентом у жовтні 1946 р. (набрала чинності 3 травня 1947 р.). Її прийняття стало компромісом у вираженні інтересів досить широкого спектра політичних сил як усередині країни, так і поза її межами [22, 8]. В лютому 1946 р. був опублікований проект конституції,

розроблений японським урядом, який вніс незначні зміни в першу конституцію держави 1889 г. У той же час у березні уряд представив проект, розроблений в штабі американських окупаційних військ. Його поява викликана стурбованістю тим, що консервативний урядовий проект не одержить схвалення Далекосхідної комісії, яка була наділена компетенцією щодо корінного реформування конституції держави, до неї входили також представники від СРСР. Мало місце побоювання, що він викличе почуття протесту серед японського населення, тим більше, що після опублікування законопроекту в американській пресі і навіть серед прогресивної громадськості інших країн з'явилися критичні висловлювання. Водночас при складанні американського проекту були використані конституційне право Англії і США, приватний проект конституції, підготовлений групою японських інтелігентів на базі Веймарської конституції Німеччини 1919 р. і ін. [7, 260-261]. За образним висловом японського державознавця Х. Масаясу, "процес прийняття нової конституції був схожий на змагання з перетягування каната між окупаційною владою і консервативними силами Японії в рамках границь, обкреслених міжнародною й в середині японською суспільною думкою" [23, 70-75].

Конституція відрізняється від попереднього Основного Закону проголошенням суверенітету японського народу та визнанням парламенту вищим органом державної влади. Вона закріпила структуру парламенту, що складається з двох палат – палати представників і палати радників, члени яких обираються на основі загального виборчого права (у такий спосіб була ліквідована невиборна палата, що існувала раніше, палата перів), визначила статус парламенту, докорінно змінила повноваження імператора, установила новий порядок формування уряду. За конституцією прем'єр-міністр висувається парламентом з числа депутатів: керований їм Кабінет Міністрів несе відповідальність не перед імператором, а перед парламентом. В основному законі був закріплений принцип поділу влади, що корінним чином змінив розподіл повноважень з появою відповідних гілок влади, крім того, цей розподіл застеріг від зосередження державної влади в руках імператора [24].

Як вже зазначалось вище, встановлення повноважень вищих органів влади в конституції держави буде найбільше легітимним у випадку її прийняття виборцями на всенародному референдумі. Як зазначають деякі вчені, в цьому випадку повноваженнями органи влади ніби наділяються безпосередньо виборцями. Наприклад, В.К.Самігуллін пише, що народ Російської Федерації, прийнявши на загальноросійському референдумі 12 грудня 1993 р. Конституцію Російської Федерації, як би уклав договір із владою про те, що вона буде правити на визначених умовах, відповідно до принципів і норм цієї конституції. Отже, Конституція Російської Федерації – це, власне кажучи, суспільний договір, у якому реалізований принцип народного суверенітету [25, 20]. Однак, якщо при прийнятті конституції установчими зборами чи парламентом повноваження високопоставлених органів влади завжди можуть бути обговорені компетентними політиками, і депутати, приймаючи конституцію, усвідомлюють сутність та обсяг владних повноважень, а також те, кому вони адресуються, то при всенародному прийнятті цього правового акта не завжди громадяни усвідомлюють їх зміст та те, якій соціальній групі відповідний розподіл повноважень є найбільш вигідним. Тому думається, що найкращим підходом у визначенні конституційних повноважень мають стати обговорення на референдумі і самої конституції, і попереднє обговорення основних положень щодо розподілу даних повноважень. Причому, доцільно було б у бюлетенях визначити конкретно, яка форма державного правління є найбільш придатною для держави в певний період розвитку суспільства, а також варіанти розподілу повноважень між органами різних гілок влади, порядок призначення уряду та представників судової влади.

Нині в Україні, безперечно, ще не всі громадяни свідомо обирають представників влади і тим паче недостатньо орієнтуються під час проведення референдумів, мало що розуміючи із тих питань, які ставляться в бюлетенях. Це свідчить про потребу підвищення правової культури та правосвідомості людей, застосування різних форм і методів прищеплення правових знань. Людина своєю діяльністю удосконалює оточуючий світ і в праві закріплюється не тільки вже здійснене, але і через вивчення ідеального як керівної мети, встановлюються межі можливого. Спираючись на суспільну правосвідомість, формулюючи сутність права і знаходячи його обґрунтування, розробники конституції повинні мати на увазі не тільки поняття права, закріплене в змісті історично здійснених норм, але й ідею права, дану в досвіді систематично очищеної правосвідомості, предметно – права, що споглядає верховну мету, і дух. Сутність права не вичерпується змістом позитивного права. Право створюється людиною, і той, хто прагне пізнати цю основну природу права, повинен споглядати не тільки погано вибудовані в минулому «щабелі», але і верховну мету всього сходження. Обґрунтовуючи право, юристи повинні відправлятися від нормальної

правосвідомості, тобто від такого предметного досвіду, що є ширшим і глибшим, ніж просте знання позитивного права. Цей предметний досвід повинен мати на увазі основну функцію всякого права як такого і показати, що ця функція необхідна в житті людського духу. Обґрунтувати право не означає виправдати все історично здійснене, але показати, що право в його родовій сутності й в його позитивному виді заслуговує духовного визнання і прийняття з боку кожної людини [26, 22]. Предметом відображення правової свідомості є правова дійсність. Правова дійсність – це буття права у його статичі і динаміці, поєднання права як належного і як суцього, тобто і суб'єктивного, що проявляється через праворозуміння людей, воно позитивно виражене в правових актах держави і здійсненне в правовідносинах. Проте, позитивне право являє собою систему норм, що виходять від держави, – центральний, системотворний елемент правосвідомості як форми суспільної свідомості, предметом відображення якої є правова дійсність, пізнання й оцінювання якої виявляється в юридично значимому поведженні людей. Правосвідомість виявляється в знаннях людей про правову дійсність, стан правопорядку та законності, розподіл повноважень між державними органами, зміст норм позитивного права, в їх уявленнях про бажаний, передбачуваний зміст тих чи інших норм позитивного права. Таким чином, правосвідомість – явище ідеальне, що безпосередньо спостерігається та відноситься до внутрішнього світу суб'єктів права [27, 124]. Суб'єктами правосвідомості виступають громадяни та інші фізичні особи, соціальні групи, суспільство у цілому. Однак у випадку вираження політичної правової волі на референдумі цими суб'єктами є громадяни України, яким на момент проведення референдуму виповнилося вісімнадцять років. Важливу роль у відносинах щодо проведення референдуму належить груповій правосвідомості, суб'єктом правосвідомості тут буде ініціативна група з проведення загальнодержавного або місцевого референдуму, яка утворюється на зборах громадян. Законодавець у таких випадках визначає порядок створення ініціативної групи, кількісний склад громадян, які мають право її утворювати, причому окремо при проведенні референдумів на рівні усієї держави та на місцевих рівнях, тобто на рівнях адміністративно-територіальних одиниць. Законодавець встановлює також належність права на збирання підписів, особливості суб'єктів, які користуються цим правом. Позитивне право не може регулювати суспільні відносини поза свідомістю і волею людей – учасників цих відносин, на правосвідомість яких воно впливає. Як суб'єкти правотворчого процесу щодо прийняття конституції держави на всенародному референдумі громадяни мають бути обізнаними не тільки зі змістом чинних норм права, але і з основними концепціями теорії права та держави, а також конституційного права. На жаль, в сучасний період розвитку людства все частіше спостерігаються прояви правового нігілізму, що виражається в запереченні окремими індивідами соціальної цінності права. Ігнорується вивчення нормативно-правових актів, особливо тих, які закріплюють права і свободи громадян, а також їх обов'язки. Переважно в конституціях проголошуються права громадян на референдум. Використання референдуму при прийнятті основних законів передбачено в Конституції Французької республіки від 4 жовтня 1958 р. (зі змінами, внесеними 22 лютого 1996 р.) [28], Конституцією Італії від 12 березня 2006 р. [29], Конституцією Республіки Польщі від 2 квітня 1997 р. [30], в Конституції України від 28 липня 1996 р. та в конституціях інших держав світу. Згідно зі ст. 11 Конституції Французької республіки Президент Франції за пропозицією уряду або парламенту має право винести на референдум будь-який законопроект, який стосується організації органів державної влади, реформ, що відносяться до соціальної чи економічної національної політики, державної служби, дозволяє ратифікацію угод, які не заперечуються конституцією, однак можуть певним чином впливати на функціонування державних інститутів. Ст. 75 Італійської конституції встановила в яких випадках можливий референдум і коли його проводити забороняється. Якщо того будуть вимагати п'ятсот тисяч виборців або п'ять обласних рад, призначається народний референдум для повного чи часткового скасування законодавчих актів. У референдумі мають право брати участь всі громадяни, які за законом Італії вибирають представників палати депутатів. Якщо в голосуванні на референдумі брало участь більше половини тих, хто має на це право, і якщо за поставлені питання голосувала більшість учасників виборчого процесу, результат референдуму вважається позитивним. Не допускається виносити на референдум положення щодо законів про бюджет, про амністію та помилування, а також питання про ратифікацію міжнародних договорів. У ст. 125 Конституції Республіки Польща зазначається, що в питаннях, які мають особливе значення для держави, може бути проведено загальнопольський референдум, який призначається Сеймом або Президентом республіки за узгодженням із Сенатом. Якщо у ньому брало участь більше половини осіб, які мають право голосу, результат референдуму є обов'язковим. У Конституції України питанням референдуму присвячено декілька статей. Так, стаття 69 Основного

Закону закріплює положення щодо права на волевиявлення як через вибори, так і референдум. У статтях 72-74 визначено порядок призначення всеукраїнського референдуму, питання, які вирішуються тільки через референдум, та випадки заборони його проведення. Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їх повноважень, встановлених Конституцією України. Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

У той же час на референдумі не може бути здійснено всебічний аналіз правових інститутів, які складають конституцію в цілому. Особливо це позначається у питаннях закріплення конституційних повноважень органів різних гілок влади та органів, які виступають елементами противаг між цими гілками влади. Часто повноваження установчої влади на практиці перебирають парламенти або спеціально створені органи, тими ж державними органами. Прийняття конституції парламентом ми вважаємо нелегітимним, оскільки сам парламент утворюється шляхом делегування повноважень депутатам виборцями, однак виборці не передбачають передавання установчих повноважень парламенту. Установчі повноваження можуть мати спеціальні органи, яким виборці свідомо передають їх для розроблення проекту конституції держави та до всенародного схвалення її, попереднього прийняття. Однак на практиці ці нібито зрозумілі настанови повсюдно порушуються.

Нині в Україні проходить процес підготовки змін до Конституції. Думається, що запропонований і викладений вище спосіб встановлення конституційних повноважень органів влади та органів місцевого самоврядування міг би стати в пригоді, але його застосування також насамперед потребує відповідних змін до Основного закону держави.

Література:

1. Шаповал В. М. Конституція / В. М. Шаповал // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Вид-во “Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3: К–М. – 2001. – 789 с.
2. Словарь русского языка : в 4 т. / [под ред. А.В.Евгеньева. 3-е изд., стереотипное]. – М. : Русский язык, 1985–1988. – Т. II. – 1986. – 736 с.
3. Bastid P. L’idée de constitution. – P., 1985. – P. 19.
4. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / Георгіца А. З. – Чернівці : Рута, 2001. – 431с.
5. Голосніченко Д. Теоретичні засади встановлення конституційних повноважень: історичні аспекти та сучасне державотворення / Д. Голосніченко // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 22–27.
6. Зяблюк М. П. Конвент / М. П. Зяблюк, С. В. Глухова // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Вид-во “Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3: К–М. – 2001. – 789 с.
7. Иностранное конституционное право / [под ред. В. В. Маклакова]. – М. : Консум, 1996. – 517 с.
8. Франкфуртский документ от 1.7.1948 г. // Бергман В. Введение в понимание германского основного закона // Основной закон Федеративной Республики Германии: Ведомство по печати и информации Федерального правительства, 1997. – С. 6–11.
9. Бергман В. Введение в понимание германского основного закона / В. Бергман // Основной закон Федеративной Республики Германии: Ведомство по печати и информации Федерального правительства, 1997. – С. 6–11.
10. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / Чиркин В. Е. – М. : Ин-тут гос. и права РАН РФ, 1997. – 568 с.
11. Тарановский Ф. В. Учение о естественном праве / Ф. В. Тарановский // Академічна юридична думка / [укладачі: І. Б. Усенко, Т. І. Бондарук ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Ін Юре, 1998. – С. 78–93.
12. Деметрашвили А. В. Грузия. Вводная статья / А. В. Деметрашвили // Конституции государств – участников СНГ. – М. : Норма, 2001. – С. 171–204.
13. 295. Конституция Грузии от 24 августа 1995 р. // Конституции государств – участников СНГ. – М. : Норма, 2001. – С. 205–240.

14. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
15. Постанова Верховної Ради України від 24 жовтня 1990 р. “Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР” // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – Ст. 607.
16. Бурчак Ф. Г. Украина. Вводная статья / Ф. Г. Бурчак // Конституции государств – участников СНГ. – М. : Норма, 2001. – С. 629–656.
17. Закон України “Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради України” від 24 серпня 1991 р. № 1430-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 505.
18. Постанова Верховної Ради України “Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії)” від 10 листопада 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 419.
19. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
20. Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV “Про внесення змін до Конституції України” // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
21. Бульба О. Ю. Конституційно-правові аспекти реалізації принципу поділу влади в Україні: національна традиція та сучасність : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. Ю. Бульба. – К., 2008. – 20 с.
22. Латышев И. А. Конституционный вопрос в послевоенной Японии / Латышев И. А. – М. : Политиздат, 1959. – 270 с.
23. Инако Ц. Современное право Японии / Ц. Инако. – М. : Юрид. лит., 1981. – 270 с.
24. Преамбула Конституции Японии // Конституции зарубежных государств. Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада / В.В. Маклаков (состав.). – М.: Бек, 1996. – 432 с.
25. Самигуллин В. К. Основы российского конституционного права : учеб. пособие / Самигуллин В. К. – Уфа : Изд-во Башкирского ун-та, 2000. – 264 с.
26. Ильин И. А. О сущности правосознания / Ильин И. А. – М. : Проспект, 1997. – 230 с.
27. Шульга А. М. Теория государства и права / Шульга А. М. – Харьков : Изд-во Ун-та внутренних дел, 2000. – 320 с.
28. Конституция Французской республики (ст. 11) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vivoco/rsl.ru.VV/LAW/FRANSE-W.HTM>
29. Конституция Итальянской республики (ст. 75) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.Italia-ru.it/node/4657>
30. Конституция Республики Польша (ст. 125) // Конституции государств Европы. – М. : Изд-во Норма, 2001. – С. 240–258.