

Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО,
академік НАН України;
О. В. СКРИПНЮК,
доктор юридичних наук;
О. І. ЮЩИК,
доктор юридичних наук;
В. О. АНТОНОВ,
кандидат філософських наук;
Т. А. КОСТЕЦЬКА,
кандидат юридичних наук;
І. А. КУЯН,
кандидат юридичних наук;
Г. О. МУРАШИН,
кандидат юридичних наук;
М. І. СУРЖИНСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Розбудова держави та трансформація суспільних відносин в Україні протягом останніх десятиліть зумовили об'єктивну потребу теоретичного переосмислення цілого ряду існуючих фундаментальних положень наукою конституційного права. З цього погляду виняткового значення набуває концептуальна розробка нової парадигми доктринального тлумачення як сутності конституційного права і конституційно-правового регулювання, так і тієї ролі, яке вони повинні відіграти в сучасних умовах державотворення та у процесі забезпечення взаємодії держави і громадянського суспільства в Україні.

Вказуючи на об'єктивний характер та детермінованість трансформації конституційно-правової доктрини, її тісний зв'язок з пер-

манентно триваючим конституційним процесом¹, не слід забувати й інші причини, які впливають на переосмислення нинішньої доктрини національного конституційного права. Зміна конституційної доктрини сучасної України повинна розглядатись у власне методологічному аспекті щонайменше у двох вимірах: а) як зміна теоретико-методологічних засад наукового розуміння сутності конституційного права та предмета конституційно-правового регулювання, загальної ідеології конституційного процесу, який повинен втілювати найважливіші цінності сучасного світового конституціоналізму; б) як зміна конституційної організації і функціонування Української держави, яка повинна знаходити нові форми взаємодії з громадянським суспільством та забезпечувати ті фундаментальні конституційні принципи, які й роблять цю державу демократичною, правовою та соціальною.

Нова доктрина конституційного права України має ґрунтуватись насамперед на чіткому визнанні того, що конституційне право за своєю сутністю є провідною галуззю національного права, яка впливає на розвиток і зміст системи інших галузей публічного і приватного права в Україні. Воно є серцевиною національної правової системи, її системоутворюючим складником². Це фундаментальне положення становить сутнісну основу розуміння ролі та значення конституційного права. За своїм змістом конституційне право України є регулятором суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією прав і свобод людини і громадянина, а також із здійсненням політичної волі та законних інтересів українського народу, Української держави, суб'єктів місцевого самоврядування та інших учасників конституційного процесу. Але зміст конституційного права, який визначається його предметом, може бути доповнений і іншими суспільними відносинами — пов'язаними із загальними засадами суспільного і державного ладу; правовим статусом людини і громадянина; виборами, референдумами й іншими формами прямого народовладдя; засадами організації та діяльності органів державної влади; основами місцевого самоврядування; правовою охо-

¹ Шемшученко Ю. С. Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні // Право України. — 2012. — № 8. — С. 28–29.

² Скрипник О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. — Х.: Право, 2009. — С. 8–9.

роною Конституції України тощо. Таким чином, нове розуміння конституційного права передбачає його визначення як провідної галузі українського публічного права, норми якої визначають і регулюють суспільні відносини широкого спектру.

В цьому аспекті особливого значення для конституційного права набуває переосмислення основ конституційного ладу сучасної України, його сутності та змісту. Саме конституційний лад є тим інститутом конституційного права, який знаходить своє продовження та розвиток не тільки у системі конституційного права, а й у національній правовій системі в цілому. Для України питання основ конституційного ладу в усі часи зберігало доленосне значення.

Відповідно до нових потреб суспільного розвитку сучасна конституційно-правова теорія має дати визначення конституційного ладу як системи суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією і законами, прийнятими на її основі й відповідно до неї. Причому його відповідність Конституції повинна стати головною ознакою її реалізації. За таких обставин можна погодитись із тим, що сутність конституційного ладу будь-якої країни впливає зі змісту її Основного Закону. Але основи конституційного ладу України не можуть бути тотожними змісту того чи іншого розділу Конституції України, оскільки ця категорія передбачає наявність як нормативно-правових, так і теоретико-методологічних складових. Для сучасної конституційно-правової науки це положення має фундаментальне значення. Тому наразі можна переконливо стверджувати, що основи конституційного ладу України мають тлумачитись як система визначених у Конституції України фундаментальних конституційних принципів (народного суверенітету, верховенства права, поділу влади, плюралізму економічного та ідеологічного розвитку громадянського суспільства та ін.), реалізація та гарантування яких забезпечує розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також сприяє розбудові в Україні гармонійно розвиненого та політично структурованого громадянського суспільства. Саме таке розуміння конституційного ладу забезпечує його сприйняття як стрижневих конституційних ідей та ідеалів.

За своєю суттю конституційний лад є певним типом конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства,

держави і права. Нинішній конституційний лад України за своєю суттю є перехідним, змішаним, що зумовлено насамперед відповідним характером суспільства, держави і права, які поєднують у собі риси різних соціально-економічних формацій і відповідно різних типів держави і права, перебуваючи на стадії становлення¹. Перехідний характер конституційного ладу зумовлює й конституційна модернізація в Україні, необхідність якої постала гостро і невідкладно, як ніколи. За своїм змістом конституційний лад являє собою насамперед передбачені та гарантовані Конституцією державний і суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади і місцевого самоврядування, територіальний устрій, основні засади зовнішньополітичної та іншої міжнародної діяльності держави, основи національної безпеки та інші існуючі найважливіші види конституційно-правових відносин. За формою конституційний лад України є системою основних організаційних і правових форм суспільних відносин, передбачених Конституцією, тобто основних видів організації та діяльності держави, суспільства та інших учасників конституційно-правових відносин. Невід'ємною умовою подальшого розвитку конституційного ладу всієї держави і суспільства є демократизм.

Зазначений принцип не може бути зведений виключно до факту наявності чи відсутності у Конституції певної добірки норм стосовно порядку формування і функціонування ряду політичних і правових інститутів. Демократичною має бути не лише сама Конституція, а й зазначений принцип демократизму повинен постійно забезпечуватись і реалізовуватись на практиці, реально обмежувати державу конституцією в поєднанні з гарантованістю прав і свобод людини і громадянина.

З огляду на зазначене одним із головних питань дослідження сучасною конституційно-правовою наукою є питання народовладдя та реалізації влади народом. У даному випадку мається на увазі належність всієї влади народові, а також вільна реалізація цієї влади народом, відповідно до його суверенної волі й корінних інтересів

¹ *Барабаш Ю. Г.* Конституційна реформа і стабільність конституційного ладу: конфліктологічно-правовий аналіз сучасного взаємозв'язку // *Право України*. — 2012. — № 1–2. — С. 77–96.

через механізм прямої та опосередкованої демократії. В зазначеному контексті перед конституційним правом як наукою постає завдання забезпечення оновлення та модернізації референдного права, створення нової моделі референдної демократії¹. При цьому особливої уваги на доктринальному рівні заслуговує інститут місцевого референдуму, адже з індивіда і територіальної громади починається і громадянське суспільство. Проте реалізація конституційного права громадян на участь у місцевому референдумі не набула сьогодні належного законодавчого забезпечення та свого адекватного доктринального осмислення.

Зазначені проблеми засвідчують необхідність подальшого розвитку теорії конституційного права, оновлення конституційної доктрини. Ця оновлена доктрина сьогодні, навіть більше ніж суспільству, потрібна самій державі, оскільки Конституція і конституційне право — це основа суспільного визнання легітимності держави і державної влади, це ті правила взаємодії, які дають змогу гарантувати стабільність існування і розвитку держави.

Нова доктрина конституційного права повинна виходити з незаперечного визнання цінності конституційного права як системи універсальних правил, цінностей, принципів і механізмів, які гарантують стабільність, добробут та безпеку як громадян, так і держави. Необхідно чітко дотримуватись нової ідеології розвитку конституційного права, яке повинно стати правом не лише самої держави, а й правом, що забезпечує взаємодію правової, демократичної і соціальної держави з громадянським суспільством². У зв'язку з цим визначальними для науки конституційного права і вчених-конституціоналістів є і будуть стратегічні пріоритети розвитку Української держави і суспільства. Це потребує динамізму конституційно-правових досліджень, послідовної й науково обґрунтованої роботи з аналізу пріоритетних проблем вітчизняної конституційно-правової науки, зокрема, методологічних та теоретичних засад її розвитку, системи конституційного права України, джерел конституційного права, роз-

¹ *Опішук М. В.* Конституційна референдна демократія: досвід, проблеми, перспективи // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. — Вип. 12. — Ч. 1. — С. 166–174.

² *Медведчук В. В.* Держава і громадянське суспільство: український вибір // Право України. — 2012. — № 3–4. — С. 375–376.

витку конституціоналізму та теорії конституції, народного суверенітету, вдосконалення юридичного механізму забезпечення прав і свобод людини, форми правління, поділу влади, верховенства права, юридичної відповідальності, статусу інститутів громадянського суспільства, режиму надзвичайного стану та умов його запровадження і припинення, системи органів державної влади, зміцнення парламентаризму, глави держави, виконавчої влади та її системи, засад реформування судової гілки влади, місцевого самоврядування та багато інших питань.

З огляду на зазначене перед наукою конституційного права стоїть складний і відповідальний обов'язок. Йдеться про наповнення конституційної доктрини новим змістом, цінностями та принципами, які б змусили кожного громадянина сприймати її як основу для розвитку Української держави, розвитку та функціонування суспільства як стратегічної мети, спрямованої на досягнення органічного поєднання ідеалів демократії, права, справедливості і добробуту.

Особливе місце в конституційно-правових дослідженнях посідає категорія «суверенітет», його родове і видове поняття. Суверенітет визначає державу як таку, що характеризує владу держави, її джерело та носіїв відповідної властивості та становить підґрунтя для цілого ряду інших категорій конституційного права, таких як: «конституційний лад», «форма правління», «форма державного (територіального) устрою», «державна влада», «функції держави», «механізм держави», «громадянство», «народовладдя», «державна мова» тощо.

Попри таку значущість категорії «суверенітет» та й загалом ідеї суверенітету для розвитку державності в світі, її зміст не є однозначно з'ясованим у сучасній науці конституційного права. В сучасній науковій літературі суверенітет переважно тлумачать як якісну характеристику державної влади, властивість і/або як одну з найважливіших ознак держави. Дослідники виділяють у змісті суверенітету держави такі його основні ознаки: верховенство держави, належність їй сукупних верховних прав, незалежність держави, її повновладдя та самостійність, рівноправність у взаємовідносинах з іншими державами. Крім зазначеного, в цьому аспекті досліджуються верховенство і незалежність державної (політичної) влади, повнота влади держави та її обов'язковість, належність ознак верховенства, незалежності та суверенності державній владі, державі, народу, нації. Одним із важливих

питань сучасних правових досліджень є вирішення питання про належність суверенітету. Ряд дослідників ставлять під сумнів як існування самого явища суверенітету, так і володіння суверенітетом народу та/або нації, натомість вони приписують цю властивість державній владі, особистості або праву. Це спричиняє появу в політичному дискурсі не лише ідей політичного і юридичного суверенітету, а й інших його видів, включаючи економічний, інформаційний, енергетичний тощо. В цьому контексті важливе значення має з'ясування змісту родового і видових понять суверенітету та необхідність забезпечення конституційно-правових гарантій суверенітету.

Для розуміння суверенітету важливо брати до уваги, що його зміст формується життєдіяльністю суспільства, реалізацією його потреб та інтересів членів суспільства — учасників суспільних відносин. Постійні зіткнення, конкуренція соціальних інтересів, що відбуваються у суспільстві, неминуче призводять до утвердження владарюючого (панівного) інтересу. Він для утвердження та збереження власного панівного становища наділяє свого носія такою властивістю, як верховенство влади, що втілює в собі поєднання змісту панівного інтересу і пануючої волі.

У цьому аспекті суверенітет можна розуміти як зумовлену життєдіяльністю суспільства властивість суверена володіти верховенством і незалежністю панівної влади, що є уособленням поєднання пануючого суспільного інтересу і верховенства суспільної волі. Це родове визначення ідеї суверенітету, яка реалізується у певних, продуктивних суспільством видових формах.

Забезпечення суспільством власного способу існування через наділення різних суб'єктів (народ, нація, держава) властивістю верховної і незалежної влади, яка реалізує та охороняє його інтереси і загальне волевиявлення, свідчить про те, що ця властивість має загальний характер. Наділення суспільством цією властивістю народу, нації та від їх імені держави зумовлює реалізацію в особливих видових поняттях державного, народного і національного суверенітету.

Зміст родового поняття «суверенітет» не ґрунтується на об'єднанні (сукупності) різних якостей різних суб'єктів, а характеризує єдину (спільну) властивість цих суб'єктів, якою наділяє їх суспільство. Це властивість мати владу, що володіє верховенством і незалежністю. Зміст цієї влади у кожного суб'єкта — народу, нації, держави — влас-

ний, але властивість єдина — верховенство і незалежність, що реалізується в різних видових поняттях. Отже, ідея суверенітету загальна, єдина, а прояви її різні. Історично суспільство визначило три суверени — носії суверенітету: державу, народ і націю.

Державний суверенітет — перший вид суверенітету. Його зміст як видового феномену визначається сутністю та місцем держави в життєдіяльності суспільства. Основними ознаками державного суверенітету є: верховенство, незалежність, повнота, самостійність та єдність влади держави як державно організованої форми публічної політичної влади, що ґрунтується на праві й визначається правом цього державно організованого суспільства. При цьому однією з найважливіших ознак є якісна властивість державної влади — її верховенство. Усі інші ознаки характеристики влади держави — незалежність, самостійність, повнота, єдність (неподільність), ієрархічність тощо — лише конкретизують і розвивають її верховенство.

Державний суверенітет — це властивість держави як особливої публічної політико-правової організації володіти в межах своєї території верховенством, незалежністю, повнотою, самостійністю і єдністю своєї (державної) влади, що ґрунтується на інтересах і волі народу та закріплена в правових формах.

Поняття народного суверенітету нерозривно пов'язане з усвідомленням поняття «народу» як базової категорії для розуміння самої ідеї суверенітету та її втілення у видових поняттях. Основою народного суверенітету є життєдіяльність суспільства, що проявляється в постійному процесі формування і реалізації народом своїх потреб та інтересів. Він проявляється у верховенстві і незалежності влади народу як певної політичної спільноти і суб'єкта права, невідчужуваності, неподільності й безумовності права народу на владу. Це право ґрунтується на первинності його статусу саме як суспільства, право на владу якого є природним і життєво необхідним. Політичні статуси народу як сукупності громадян чи виборців є похідними від народу-суспільства і визначають лише окремі форми його буття.

Видове поняття народного суверенітету характеризує властивість народу-суверена володіти верховенством своєї влади, яка виступає уособленням, поєднанням загальнонародних інтересів і загальнонародної верховної волі, що дає змогу народу вибирати свою долю, формувати свою державність, визначати і змінювати конституцій-

ний лад, наділяти інших суверенів властивістю верховенства влади. Народний суверенітет — це заснована на життєдіяльності суспільства природна властивість народу володіти верховенством і незалежністю своєї влади, що ґрунтується на інтересах і волі народу і реалізується в його правах на державотворення, на зміну конституційного ладу, на участь у функціонуванні держави та її органів і, головне, на праві народу на опір.

Історично зумовленим видовим сувереном суспільства — носієм суверенітету — є нація. Розуміння національного суверенітету як видового феномену органічно пов'язано з поняттям нації — особливій формі організації життєдіяльності суспільства. Нація у своєму розвитку ототожнює себе з самовизначенням, самореалізацією та історичним прагненням до створення власної держави й забезпечення її територіальної цілісності. Інтереси нації формують її національну волю і прагнення організаційного забезпечення своїх національних інтересів і потреб у формі державної суверенності.

У процесі власного історичного розвитку нація формує свій національний суверенітет як властивість володіти верховенством своєї влади, яка втілює поєднання загальнонаціональних інтересів і загальнонаціональної верховної волі, що дає нації можливості для розвитку і самовизначення в різних формах, аж до створення власної держави і забезпечення її територіальної цілісності.

Розуміння національного суверенітету невіддільне від розуміння і реалізації двох принципів: «права націй на самовизначення» і «територіальної цілісності». Обидва вони становлять основу національного суверенітету. Теоретично між цими принципами існує постійна колізія, суперечність, і в практичному аспекті, як свідчить історія світового державотворення, вона долається, виходячи з конкретного співвідношення сил, які обстоюють ці принципи у боротьбі. Не можна теоретично довести законність чи вищість одного з них, оскільки обидва вони рівнозначні і глибоко аргументовані в юридичній науці та підтверджені політичною практикою.

Ідея суверенітету в потрійній єдності (державний, народний, національний) реалізується в конституційному праві як засадничий принцип демократичної державної організації, що визначає зміст, спрямованість і форми конституційно-правового регулювання. Він — концентроване вираження цінності суверенної держави як

такої, що здатна забезпечити нормальне функціонування і розвиток суспільства, досягнення чого є основною метою, завданням конституційно-правового регулювання. Як базова характеристика інститутів і принципів не лише конституційного права, а й методологічна засада принципів права, суверенітет забезпечує узгоджене функціонування публічного і приватного, юридичного і загально-соціального, об'єднує державу і право в цілісний феномен життєдіяльності суспільства. Суверенітет держави є тим засобом, що сприяє утриманню балансу інтересів індивідуального і колективного, публічного і приватного як на рівні національної держави, так і в царині міжнародних відносин.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства та розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави дедалі більшого значення набувають проблеми прав і свобод людини, взаємовідносин особи і держави. Одним з основних прав людини є право на громадянство¹. Саме громадянство є тією підставою, яка дає особі, що має статус громадянина, можливість володіти повним комплексом прав, свобод і виконувати обов'язки, закріплені законодавством певної держави. В цьому аспекті питання громадянства України отримує дедалі більшу значущість.

Відповідно до ст. 4 Конституції України в Україні діє єдине громадянство. З огляду на це є підстави вважати, що Українська держава негативно ставиться до множинного (подвійного) громадянства. Втім, конституційний принцип єдиного громадянства не забороняє дозволяти виникнення у особи множинного (подвійного) громадянства, якщо це пов'язано з забезпеченням її прав та свобод, оскільки відповідно до ст. 3 Конституції України людина визнається в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави.

Це підтверджується і Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. (далі — Закон)², в якому принцип єди-

¹ *Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.* // Права человека: Сб. междунар. документов. — Нью-Йорк и Женева: ООН, Центр по правам человека, 1994–1994. — Т. 1 (первая часть): Универсальные договоры. — 1994. — 492 с. — С. 460–464.

² *Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р.* // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 50. — Ст. 701.

ного громадянства — громадянства держави Україна — виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України; однак передбачає, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України (п. 1 ст. 2). Отже, зазначені положення прямо вказують на можливість одночасно наявності у особи громадянства України та громадянства іншої держави, однак визнають за особою лише громадянство України.

Наявність на території України категорії осіб, які мають *de facto* громадянство кількох держав, є серйозною державною проблемою. Слід зазначити, що з позиції класичного підходу до поняття держави множинне громадянство є правовою аномалією, оскільки тут не може бути повноти прав і обов'язків як для громадян, так і для держави. Особа, яка має два або більше громадянств, реально використовує права лише держави постійного проживання і не може виконувати одночасно обов'язки (інколи навіть несумісні) держав, громадянство яких вона має, чим виявляє неповагу або підриває суверенітет відповідної держави. А це, у свою чергу, породжує суперечності у визначенні правового статусу громадянина, що може призвести до конфліктів між державами стосовно їхніх громадян.

Це особливо актуально стосовно посадових і службових осіб. Негативною стороною існування масових випадків множинного (подвійного) громадянства у таких осіб є загроза опосередкованого втручання у внутрішні справи України з боку іноземних держав шляхом впливу на політичну свідомість даної категорії осіб.

Багато науковців і державних діячів поділяють думку, що наявність множинного (подвійного) громадянства також дозволяє особам з множинним (подвійним) громадянством в одній із держав діяти безвідповідально, незважаючи на вимоги закону. Таким чином, за низької правової культури, множинне (подвійне) громадянство стимулює безвідповідальність, послаблює регулюючі функції законодавства України та створює загрози її національній безпеці.

Така ситуація зумовлена передусім недосконалістю законодавства України в цій сфері через наявність у ньому прогалин, які необхідно усунути та вирішити як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівнях.

На міжнародному рівні врегулювання необхідно здійснювати шляхом укладення відповідних міжнародних договорів. Наприклад, двосторонніх міжнародних договорів між державами, спрямованих на: 1) запобігання випадкам множинного (подвійного) громадянства та усунення вже існуючого множинного (подвійного) громадянства; 2) спрощений порядок зміни громадянства; 3) обмін на міждержавному рівні інформацією щодо набуття або припинення громадянством однієї з договірних держав громадянства іншої договірної держави.

Щодо внутрішньодержавного врегулювання, то важливим кроком є встановлення додаткових законодавчих механізмів запобігання випадкам множинного (подвійного) громадянства, а також обмеження деяких прав (зокрема, права обіймати державні посади) громадян України, які одночасно перебувають у громадянстві (підданстві) іншої держави, та/або отримали дозвіл іншої держави на постійне проживання на її території чи оформили документи на виїзд на постійне проживання за межі України.

Водночас при прийнятті зазначених норм щодо громадянства їх редакції необхідно розглядати також і на предмет відповідності положенням ст. 38 Конституції України (право участі громадян в управлінні державними справами, право громадян на рівний доступ до державної служби) у контексті вимог частин першої і другої ст. 24 Конституції України (громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками) та частини третьої ст. 22 Конституції України (при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод).

Принципове значення має і той факт, що на сьогодні будь-яке законодавче запровадження множинного (подвійного) громадянства з огляду на конституційний принцип єдиного громадянства є неприйнятним. Воно можливе тільки після внесення відповідних змін до Конституції України. Крім того, можливе прийняття таких змін суперечить не тільки Основному Закону України, а й міжнародним

зобов'язанням, взятим Україною, в яких проголошується курс на уникнення випадків множинного (подвійного) громадянства¹.

Принципового значення набуває сьогодні питання удосконалення основних підстав набуття громадянства України. Визнання та дотримання Конституції України як однієї з умов прийняття до громадянства на сьогодні є формальною (п. 1 частина друга ст. 9 Закону). Адже неможливо визнавати та дотримуватися Конституції України без її знання. Тому дане положення потребує уточнення. Враховуючи досвід пострадянських держав та необхідність підвищення рівня правосвідомості осіб, що набувають громадянство України шляхом натуралізації, вважаємо зазначену вище умову доцільно доповнити положенням про необхідність проходження тестування на знання Конституції України, порядок проведення якого встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Також хочемо звернути увагу на таку умову прийняття до громадянства України, як володіння державною мовою або її розуміння в обов'язі, достатньому для спілкування (п. 5 частини другої ст. 9 Закону). На нашу думку, нинішня редакція цієї норми містить ряд недоліків, основним з яких є її декларативність та відсутність законодавчого механізму визначення рівня володіння мовою. Адже знання мови дозволяє особі ефективно соціалізуватися та інтегруватися в життя держави. Тому законодавче запровадження тесту на перевірку рівня володіння українською мовою та визначення його критеріїв, на

¹ Закон України «Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства» від 13 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 36. — Ст. 325; Закон України «Про ратифікацію Договору між Україною та Грузією про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства та усунення вже існуючого подвійного громадянства» від 13 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 36. — Ст. 326; Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною і Республікою Казахстан про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Казахстан, та громадянами Республіки Казахстан, які постійно проживають в Україні, та запобігання випадків безгромадянства та подвійного громадянства» від 14 вересня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 43. — Ст. 367; Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною і Республікою Білорусь про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні» від 21 жовтня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 51. — Ст. 450.

нашу думку, сприятиме належному практичному застосуванню даної вимоги.

Наступною вимогою для натуралізації є наявність законних джерел існування. Вимога мати такі джерела існування, з одного боку, є справедливою, оскільки за її відсутності держава зобов'язана буде надавати особам, які натуралізуються, матеріальну допомогу. З другого боку, така особа може проживати тривалий час у державі й мати матеріальні труднощі у зв'язку з втратою роботи, що є на сьогодні звичайною ситуацією. Тому до цього питання треба підходити диференційовано.

Не менш важливо при прийнятті та поновленні у громадянстві України відновити в чинному законодавстві складання присяги на вірність державі, як це було передбачено в Законі «Про громадянство Української держави» від 2 липня 1918 р.¹ Це дало б можливість підняти рівень морального аспекту громадянства та підвищити його авторитет.

Сьогодні до найбільш актуальних проблем конституційного права належать принципи забезпечення національної безпеки і, особливо, принцип верховенства права. Зазначений принцип отримав закріплення у ст. 8 Основного Закону України, у якій прямо зазначається, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права².

Принцип верховенства права як один із провідних принципів сучасної правової системи України зумовлює забезпечення невід'ємних прав людини і громадянина на свободу, рівність, справедливість, гідне життя, повагу і недоторканність, а також безпеку³. Саме принцип верховенства права як основа державного і суспільного життя має затверджувати пріоритет невідчужуваних прав людини, які становлять невід'ємний елемент права.

Принцип верховенства права зумовлює також необхідність додержання прав людини і гарантування їх державою. Слід зазначити, що ця важлива вимога отримала закріплення у частині другій ст. 3

¹ Закон «Про громадянство Української Держави» від 2 липня 1918 р. // Державний вісник. — 1918. — № 21. — 11 липня.

² Україна. Закони. Конституція України: текст відповідає офіц. — К.: Національний книжковий проект, 2011. — 48 с.

³ Концова Н. С. Права человека и демографические процессы — М.: Норма, ИНФРА, 2009. — 240 с.

Конституції України, де права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження та забезпечення є головним обов'язком держави¹. Практика сьогодення глибоко переконує в неефективності діяльності Української держави щодо розв'язання соціально-економічних проблем громадян, що нерідко призводить до значних соціально-політичних конфліктів, порушення конституційних прав людини. У цьому контексті йдеться про відповідальність держави за бездіяльність її органів та посадових осіб за грубі порушення конституційних прав громадян Української держави. Подібний стан речей безпосередньо породжує відчуття безкарності всездозволеності значної частини державних чиновників і у держави в цілому, що породжує зневіру населення до її владних структур. Однією з основних причин безвідповідальності держави за бездіяльність її органів та інститутів є відсутність ефективних механізмів реалізації відповідальності держави перед собою. Саме тому першочерговим завданням всього українського суспільства має стати створення ефективних механізмів реалізації відповідальності держави перед суспільством і людиною.

Ступінь відповідальності держави перед громадянином та суспільством за стан захищеності їх інтересів, прав та свобод передусім залежить від зрілості громадянського суспільства, його самоорганізації, впливу на державно-правові механізми. Відомо, що високий ступінь відповідальності існує лише у тих країнах, де суспільство має можливість контролювати діяльність влади.

Питання про відповідальність держави перед людиною і суспільством, собою, про реальну можливість громадського контролю є важливою складовою забезпечення національної безпеки Української держави. Йдеться про демократичний цивільний контроль у сфері безпеки, серцевиною якої має стати парламентський контроль². Проблема демократичного контролю системи забезпечення національної безпеки стосується специфічної та надзвичайно чутливої

¹ *Україна*. Закони. Конституція України: текст відповідає офіц. — К.: Національний книжковий проект, 2011. — 48 с.

² *Парламентський контроль у сфері безпеки і оборони: Матеріали міжнародної конференції (Київ, 27–28 вересня 2002 р.)* / Національний інститут проблем міжнародної безпеки Женевський центр контролю над збройними силами. — К.: НУПМБ, ДСАР. — 296 с.

сфери суспільного життя, функціонування якої пов'язано із захистом національних інтересів і гарантуванням безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності і яка в недалекому минулому була та ще й нині значною мірою залишається закритою для контролю з боку громадянського суспільства та громадян. Формування громадянського суспільства, утвердження задекларованих у Конституції України демократичних засад правової держави мають неодмінно включати в себе створення ефективно діючої системи демократичного контролю над сферою національної безпеки, створення організаційно-правових умов для реального впливу інститутів громадянського суспільства на діяльність цієї сфери, врахування думки широкої громадськості при формуванні та здійсненні державної політики у сфері національної безпеки держави.

Принцип верховенства права закріплений частиною першою ст. 8 Конституції України як основна умова формування системи забезпечення національної безпеки і передбачає створення відповідних умов, за яких: панує право та правовий закон, доступність і наближеність судової влади до особи зокрема та громадян у цілому; право як форма суспільних відносин виступає формою свободи особистості; верховенство права домінує у всіх сферах суспільно-політичного життя; справедливість судових рішень домінує над політичною доцільністю, де судовий захист особи та її прав і свобод є найвищою цінністю; конституційно закріплена відповідальність держави за дії своїх органів стосовно особистості та забезпечення її безпеки; права рівність як всезагальна і необхідна форма буття та здійснення свободи людської життєдіяльності; народ є сувереном і головним джерелом та носієм влади в державі; демократичні принципи — головна умова існування держави суспільства та людини; свобода слова, політичні свободи та невтручання держави у приватне життя громадян, незалежність засобів масової інформації та інші свободи громадянського суспільства є непорушними принципами.

Таким чином, принцип верховенства права визначає, по суті, умови створення та функціонування державних органів, громадських організацій, системи забезпечення національної безпеки, основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспіль-

ства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Головними проявами принципу верховенства права є верховенство Конституції та правових законів. Діалектика права і закону переконує, що закони можуть бути справедливими і несправедливими, правовими і неправовими, а право завжди відображає потребу розвитку суспільства справедливості.

На жаль, сьогодні можна констатувати, що в нашій державі ще не забезпечено панування принципу верховенства права. За цих умов особливого значення в процесі впровадження принципу верховенства права у систему забезпечення національної безпеки набуває Конституція, положення якої передбачають забезпечення національної безпеки, захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах їхньої життєдіяльності.

Серед найбільш актуальних проблем у сучасній науці конституційного права — питання, пов'язані з публічно-владними інститутами, які функціонують на принципах парламентаризму. Адже парламентаризм як суспільно-політичне явище є одним з найвагоміших демократичних надбань цивілізації, безпосередньо пов'язаним із визнанням та реалізацією принципів народного суверенітету, пріоритету прав і свобод людини, конституюванням інститутів представницької демократії та ідеєю верховенства парламенту серед інших органів державної влади.

Згідно з Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в державі є парламент — Верховна Рада України (ст. 75). Саме з законодавчою діяльністю парламенту України пов'язані найвагоміші позитивні зрушення у напрямі становлення демократії в Україні. Результатом цієї діяльності в найновітніший період існування України були Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України та Конституція України, кодифікація законодавства та прийняття близько п'яти тисяч законів. За кількісним показником прийнятих законів український парламент вийшов на рівень парламентів сучасних європейських країн. Він став єдиним загальнонаціональним, виборним, представницьким, колегіальним, однопалатним, постійно діючим органом законодавчої влади.

Конституційно-правовий статус Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади свідчить про її місце та роль у державному механізмі. Водночас суттєвим недоліком у характеристиці парламенту є те, що в Конституції відсутнє положення про Верховну Раду як загальнодержавний представницький орган усього українського народу.

Подальше вдосконалення українського парламентаризму в умовах сьогодення є майже неможливим без зміни підходів щодо формування представницьких органів влади, їх персонального складу та структури. За доцільне також було б відмовитися від частоті зміни законів про вибори перед кожними виборами народних депутатів (Україна має досвід проведення виборів народних депутатів за мажоритарною, пропорційною та змішаною виборчими системами) і повернутися до пропорційної виборчої системи, але з наданням громадянам України можливості самостійно впливати на формування персонального складу парламенту через запровадження відкритості списків; зобов'язати народних депутатів бути відповідальними за свою діяльність перед суспільством через законодавче закріплення їх обов'язку звітувати перед українським народом про свою діяльність¹.

Важливою проблемою вдосконалення структурної організації парламентів у сучасних умовах є бікамералізм. Сьогодні з двопалатністю пов'язують якість та ефективність діяльності парламентів. Застосування тієї чи іншої моделі організації парламенту в Україні слід тлумачити насамперед з погляду ефективності й результативності кожної з моделей з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду та конкретних політико-правових умов тієї чи іншої держави². Для України ця проблема не нова. Положення про двопалатний парламент було притаманне майже всім проектам Конституції України, починаючи з 1992 р. у формі двопалатних Національних Зборів України (1992 р.), Всенародної Ради України (1993 р.) та «пре-

¹ Гошовський В. С. Особливості правового регулювання трудової діяльності депутатів Верховної Ради України: Монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2011. — 208 с.

² Скрипнюк О. В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади // Право України. — 2009. — № 11. — С. 92–100.

зидентського проекту» — Національні Збори України (1996 р.). Прийняття Конституції України 1996 р. не зняло з порядку денного питання запровадження бікамералізму в Україні. Двопалатність розглядають як механізм забезпечення рівноваги між органами державної влади (Президент — парламент — виконавча влада) та більш якісний і професійний законодавчий процес.

На користь впровадження двопалатного парламенту свідчить і той аргумент, що політична система, яка розвивається за сценарієм збільшення парламентських повноважень, вимагає політичного арбітражу. Саме друга палата парламенту може стати таким арбітром як у політичному, так і законодавчому процесі. Якісні, позитивні наслідки такого арбітражу можуть бути різними. Зокрема, зменшиться навантаження на Конституційний Суд України в частині скасування неконституційних законів та внесення змін до Конституції. Існування другої палати забезпечило б процес «конституційної експертизи» максимальною публічністю та прозорістю¹. Але в умовах кризи парламентаризму в Україні, яка стала особливо очевидною на сучасному етапі, до запровадження бікамералізму слід ставитись дуже обережно, щоб не допустити поглиблення існуючої загальнополітичної кризи в країні.

Вдосконалення структуризації українського парламенту має бути спрямоване на оптимізацію діяльності парламентських комітетів, зменшення їх кількості, вдосконалення їх повноважень і визначення предмета відання, можливості закріплення за ними права приймати «малі закони». На користь останніх свідчить досвід таких країн, як Іспанія, Італія, Греція та Бразилія, в яких особливі комісії парламенту наділені правом прийняття окремих законів. Сьогодні одним із головних питань функціонування парламенту є якість та ефективність його законодавчої діяльності. Необхідною умовою ефективної законодавчої діяльності парламенту насамперед є удосконалення процесу прийняття законів.

Подальший розвиток парламентаризму в Україні не можливий без правового регулювання статусу парламенту України. Основною проблемою на цьому шляху є відсутність спеціального Закону

¹ *Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: Монографія / За заг. ред. О.А. Фісуна — Х.: Золоті сторінки, 2008. — 200 с.*

України «Про Верховну Раду України», в якому мали б бути конкретизовані статус парламенту, його повноважність, закріплення парламентських функцій та повноважень, межі їх реалізації, питання організаційної будови, зокрема, структури парламенту, органів Верховної Ради України (комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій), об'єднання народних депутатів (фракцій, депутатських груп та міжфракційних об'єднань, парламентської опозиції), а також основних вимог до організації діяльності парламенту та його взаємовідносин з іншими органами державної влади, зокрема Президентом України, Конституційним Судом України тощо.

Важлива роль у системі органів державної влади належить Конституційному Суду України як єдиному органу конституційної юрисдикції у нашій державі. За роки його існування у вітчизняній літературі не завжди належним чином висвітлена його сутність як судового органу, не набули осмислення деякі важливі аспекти подальшого вдосконалення його організації і діяльності, не знайшли свого практичного втілення ряд слушних позицій, запропонованих вченими і практиками щодо організаційного і функціонального покращення здійснення конституційної юрисдикції в Україні.

Надання Конституційному Суду України ще у жовтні 2001 р. статусу повноправного члена Конференції європейських судів було одним з міжнародних сподівань того, що він стане стабілізаційним фактором у процесі здійснення державної влади в Україні, юрисдикційним гарантом чіткої інтерпретації і реалізації конституційних норм, дійовим елементом у системі противаг і стримуючих засад, надзвичайно необхідних у правовій державі в умовах дії принципу поділу влади. А розгляд Конституційним Судом справ безпосередньо у судових засіданнях є реальною гарантією того, що цей розгляд буде об'єктивним, глибоким і всебічним, як і належить в органах правосуддя з їх колегіальністю і принципом змагальності судового процесу.

Саме в цьому полягає сутність Конституційного Суду як судового органу, який має правосудну природу і правосудний статус і за характером і змістом своєї діяльності покликаний здійснювати судові функції, чинити правосуддя, а не нагляд чи контроль у їх загальноприйнятому розумінні. Його основне соціальне призначення — забезпечувати захист верховенства Конституції, бути її гарантом, правним судом над нормативними юридичними актами. Понадмірна

увага до контрольних повноважень як повноважень конституційної юрисдикції без зосередження належної уваги на її судовій природі не сприяє чіткому визначенню місця і ролі даного судового інституту державної влади у загальнодержавному механізмі.

Конституційний Суд розглядає конституційні конфлікти і до його повноважень не належить перевірка виконання законів, що є функцією правоохоронних та інших органів. Він покликаний забезпечувати додержання Конституції, її верховенства, прямої дії, у тому числі і визначенням конституційності законів.

Вирішуючи питання відповідності правових актів Конституції, здійснюючи тлумачення її норм, розглядаючи законодавчі колізії, Конституційний Суд повинен сприяти подоланню конфронтаційних ситуацій у суспільстві, а також між різними гілками влади, парламентською коаліцією й опозицією, регіонами держави, які виникають внаслідок неоднакового розуміння і тлумачення Конституції і законів¹. Але всі ці постулати можуть досягати своєї мети, якщо рішення Конституційного Суду будуть безумовно і послідовно виконуватись, що має вирішальне значення для результативності його діяльності і престижу. Невиконання названих рішень, недодержання висновків Суду є одним з найбільш згубних негативів, що завдає шкоди конституційній юрисдикції, породжує невіру в її дієвість, позначається на авторитеті судової влади і держави в цілому. Рішуче позбавлення від цього негативу — один з найважливіших шляхів подолання немічності судової влади в Україні, без чого не може бути і мови про суттєве вдосконалення конституційної юрисдикції — невід'ємної частини цієї влади.

У зв'язку з цим доцільно було б розробити й прийняти окремий правовий акт щодо забезпечення виконання рішень Конституційного Суду з визначенням у цьому акті санкцій і відповідальності за невиконання таких рішень.

Бажано було б ввести до законів про Президента України, про Кабінет Міністрів, а також до Регламенту Верховної Ради України процесуальні норми щодо виконання рішень Конституційного Суду з відповідними обов'язками цих суб'єктів. Недостатня законодавча

¹ Шемшученко Ю. С., Мурашин Г. О. Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 4. — С. 4–5; Тихий В. П. Конституційний Суд України. — К., 2007. — С. 5.

регламентація виконання рішень Конституційного Суду дає можливість посадовим особам, а також окремим суддям загальних судів ухилитися від обов'язкового слідування приписам конституційної юрисдикції. Треба законодавчо визначити обов'язки прокуратури по нагляду за виконанням рішень Конституційного Суду, а також встановити порядок притягнення нею до відповідальності осіб за невиконання цих рішень.

На порядку денному стоїть питання про розширення можливостей для громадян, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів звертатися до Конституційного Суду, надання їм права на конституційну скаргу. Існуючий інститут звернення щодо тлумачення Конституції України та законів є менш ефективним, що засвідчує чимала кількість відмовних справ у Конституційному Суді.

Відсутність конституційного права на скаргу у органів місцевого самоврядування є серйозною перешкодою у становленні інституту місцевого самоврядування в Україні. Таке право має бути закріплено у Конституції¹.

Слушними є пропозиції щодо вдосконалення структури Конституційного Суду України, зробити його двопалатним, як це має місце у Конституційному Суді Російської Федерації, що може збільшити «ресурс» конституційного судочинства². Палати мають бути окремі й незалежні, у яких перша приймала б до розгляду (або відмовляла в ньому) звернення громадян, юридичних осіб, громадських організацій, подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушених конституційних прав і свобод громадян. Друга повинна бути наділена повною компетенцією розгляду конституційних спорів щодо актів, прийнятих органами державної влади з перевищенням повноважень.

Існує думка, що до факторів, які заважають здійсненню конституційного правосуддя, належить відсутність Закону про конституційне судочинство (провадження), оскільки чинний Закон України «Про Конституційний Суд України» не охоплює усіх його положень, а норми

¹ Корнієнко М. Проблеми місцевого самоврядування в юрисдикції Конституційного Суду України // Дайджест офіціальних матеріалів і публікацій в періодической печати. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. — М., 2001. — № 4. — С. 54.

² Щоб Основний Закон не став декларацією // Голос України. — 2000. — 7 жовтня.

Регламенту, який затверджено Судом, не можуть їх компенсувати за своєю правовою природою. Свого часу висловлювалась думка про те, щоб у законодавчому порядку визначити можливість розгляду справ переважно у так званій письмовій формі, тобто за відсутності сторін. Адже скільки б та чи інша сторона або її представник не переконували Суд у відповідності чи невідповідності Конституції України правового акта, зміст положень, що становлять предмет розгляду, не зміниться. Як наслідок, багато часу витрачається непродуктивно, а розгляд справ затягується. У майбутньому законі про конституційне судочинство доцільно було б передбачити можливість подолання неконституційності закону або іншого правового акта, їх окремих положень шляхом повторного прийняття їх у тих же неправомірних параметрах¹.

Багато запропонованих пропозицій щодо змін і суттєвих доповнень до законодавчого регулювання організації і функціонування конституційної юрисдикції в Україні, на жаль, ще й досі не знайшли свого вирішення.

Останнім часом активно дискутується питання, чи є конституційна юрисдикція явищем політичним. Тут важливо наголосити, що Конституційний Суд, який її здійснює, є насамперед установою юридичною і не може бути за своєю природою органом політичним на відміну від тих державних структур, що безпосередньо беруть участь у політичному процесі і приймають політичні рішення. Він не повинен перетворюватись на політичний орган, його завдання розв'язання конфліктів (в тому числі й політичних) між різними гілками влади притаманними йому правовими засобами. Невтручання Конституційного Суду у політику повинно бути принципом його діяльності. Це особливо важливо в умовах політичної нестабільності, несподіваних і різних змін у законодавстві. Недотримання цього принципу може спричинити вкрай небажані наслідки. Його завданням є реалізація принципу «політичної стриманості», який апробований світовим досвідом як важлива умова здійснення конституційної юрисдикції.

¹ *Скомороха В.* Вплив конституційної юстиції на розвиток українського конституціоналізму // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (жовтень 2000 р.). — Одеса: Юрид. літ., 2001. — С. 33–34.

У дослідженнях деяких вчених-юристів висловлюються пропозиції про запровадження механізмів, які б унеможливили штучне блокування роботи Конституційного Суду України, забезпечували б можливість своєчасного складання присяги новопризначеного судді, що є умовою для його вступу на посаду і визначення поняття «порушення присяги суддею Конституційного Суду України» та встановлення процедури з'ясування факту такого порушення, оптимізації строків розгляду справ і виконання рішень Конституційного Суду із врахуванням всіх факторів, які можуть призвести до порушення строків встановлення термінів¹.

Процес діяльності Конституційного Суду України постійно збагачується його справами, які дають чимало матеріалів для різного роду узагальнень і пропозицій щодо вдосконалення роботи цього єдиного органу конституційної юрисдикції, вдосконалення законодавства, що регулює його організацію і функціонування. Позитивну роль у цьому має відігравати вивчення і використання в Україні міжнародного досвіду конституційної юрисдикції у провідних демократичних країнах Європи і світу.

Одним із важливих завдань сучасного конституційного права є дослідження конституційно-правового статусу громадянського суспільства та його інститутів, конституційно-правового регулювання відносин його становлення та розвитку, вдосконалення моделі його функціонування в Україні. Досвід багатьох країн світу свідчить, що позитивне розв'язання різноманітних складних суспільних проблем пов'язано не лише з розбудовою національної державності, а й зі становленням громадянського суспільства, створенням ефективних механізмів саморегуляції соціальних процесів.

Однією з найактуальніших теоретико-прикладних проблем сьогодні є формування й застосування ефективних механізмів соціального взаємозв'язку, підпорядкування держави контролю структурних інститутів громадянського суспільства, конституційно-правове регламентування інформаційних відносин. Поняття «громадянське суспільство» давно вже увійшло в понятійний апарат правової теорії та інших соціогуманітарних наук, однак не існує його однозначного трактування.

¹ Кузьменко О. О. Конституційний Суд України в системі вищих органів державної влади: Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. — К., 2012.

В більшості випадків громадянським суспільством вважають систему самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, які об'єднують громадян на основі їх законних інтересів.

Функціонування суспільства зумовлює наявність численних різнобічних за змістом та характером, багатоаспектних за формами здійснення тощо інформаційних взаємовідносин — інформаційних зв'язків (потоків), інформаційних комунікацій, що у сукупності складають доволі розгалужену систему, яку складно уявити у вигляді однієї універсальної системи. Інформація стає елементом та вагомим чинником вдосконалення системи суспільства, дає змогу об'єктивно відображати процеси, що відбуваються в ньому, та своєчасно передбачити напрями їх подальшого розвитку. Відомо, що нерозвинуті суспільні комунікації зумовлюють низький ступінь адаптації насамперед політичної системи будь-якої держави, яка не тільки становить одну з характеристик будь-якого сучасного суспільства, а й є його невід'ємною частиною.

З огляду на це цілий комплекс теоретичних та практичних проблем, зокрема, ролі та особливостей інформаційної інфраструктури громадянського суспільства, змісту та організаційних форм відповідних комунікацій, правової регламентації їхнього функціонування мають стати предметом конституційно-правових досліджень.

Громадянське суспільство та його інститути стають дієвим чинником державотворення лише за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою на правових засадах. Такий обмін знаннями та відомостями з'єднує різні рівні політичної системи і дає інститутам влади змогу виконувати функції управління державою і суспільством, що засвідчує неможливість розвитку демократичного процесу поза обміном інформацією.

Ці принципи набувають в Україні знакового звучання, коли громадянське суспільство дедалі активніше заявляє про себе, перетворюється на динамічну силу, а з іншого боку виникають нові загрози для збереження української державності. На посилення інформаційного сегменту громадянського суспільства спрямовані насамперед чинні конституційні норми, які встановлюють одні із найважливіших функцій держави: інформаційну безпеку; гласність судового процесу як одну із засад судочинства; заборону цензури; перелік виключного законодавчого визначення питань, які стосу-

ються: порядку застосування мов; засад утворення і діяльності засобів масової інформації; організації державної статистики та інформатики. Безперечно, засадничими є положення, що встановлюють низку конституційних інформаційних прав людини і громадянина, та можливостей особи із змістовною інформаційною складовою (об'єктом таких прав є інформація, інформаційні ресурси, інформаційні продукти, послуги тощо, до яких і застосовується термін «інформаційні права»). Ці та інші положення сьогодні є основоположними для інституціалізації українського громадянського суспільства.

Водночас слід зазначити, що в Україні відсутній чіткий механізм конституційно-правового регулювання діяльності як недержавних суб'єктів громадянського суспільства, так і їх взаємодії з органами державної влади, а саме: законодавчо визначеної чіткої та послідовної характеристики суб'єктного складу та інститутів громадянського суспільства; ефективної системи регулювання конституційно-правових відносин інститутів громадянського суспільства і державного апарату; стабільних і чітких юридичних інструментів і процедур взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави, які забезпечують баланс їх інтересів.

Інформаційні відносини є чи не найважливішою складовою суспільних відносин. Тому становлення України як демократичної держави безпосередньо залежить від того, наскільки ефективно здійснюватиметься конституційне регулювання цих відносин, наскільки захищеними та забезпеченими будуть ті конституційні принципи й норми, які наразі визначають основи їхнього функціонування. Однак конституційний механізм нормативної регламентації названих положень не спрацьовує в повну силу, в тому числі через наявну декларативність формулювань визначальних положень стосовно вихідної для всіх існуючих узаконених інформаційних прав категорії права кожного на інформацію, особливо в частині закріплення гарантій щодо їхньої реалізації. До цього слід додати істотні прогалини правової регламентації суспільних інформаційних відносин, неузгодженість, нечіткість правових приписів, наявну тенденцію до ігнорування науково обґрунтованих підходів у правотворчій діяльності.

З огляду на визначену перспективу побудови в Україні інформаційного суспільства, в умовах якого проблема забезпечення інфор-

маційних прав людини набуває особливої ваги, змісту, існує доцільність здійснення дослідження науково-методологічних аспектів конституційно-правового регулювання інституту права на інформацію. Застосування науково обгрунтованого підходу до розробки основних засад правового регулювання — один із шляхів його реальності та ефективності здійснення.

Сьогодні в Україні відсутня цілісність правового регулювання в інформаційній сфері, наявні нечіткість, неузгодженість, суперечливість норм тощо актів законодавства, відсутність узгодженого понятійного-категоріального апарату та інші суттєві недоліки. Особливо ця проблема стала очевидною після набрання чинності вагомими за своїм значенням Законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. Так, зокрема, другий із названих законів непрямо свідчить, що проблеми забезпечення реалізації права на інформацію у конституційно визначеному його комплексному змісті законодавець вбачає лише в регламентуванні права фізичної особи на доступ до інформації. Запроваджена досить складна процедура отримання публічної інформації, що зумовлює відносини, спрямовані не на розвиток громадянського суспільства, а на зміцнення державного апарату. Крім того, практика підтверджує істотне ігнорування демократичного принципу — принцип відкритості та публічності влади, державного апарату.

Зважаючи на те, що Україна одним з головних своїх пріоритетів ще в 2007 р. на законодавчому рівні задекларувала прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей інформаційне суспільство, яке в своїй основі має виконувати певне функціональне призначення. Це заактуалізувало конституційно-правові дослідження в зазначеному напрямі.

Для вітчизняної науки конституційного права ці проблеми є порівняно новими. Актуальність дослідження проблем інформаційного громадянського суспільства посилюється в умовах, коли окремі інститути громадянського суспільства в Україні долають усталений стереотип своєї аморфності й трансформуються в повноцінних суб'єктів політичних процесів. Загострення сьогодні уваги вчених-юристів до інформаційних аспектів суспільних відносин свідчить про значущість проблеми цієї сфери для проведення конституційно-правових досліджень, необхідність їх комплексного і системного висвітлення.

Існуючі наукові розробки свідчать, що в них відсутні ґрунтовні висновки стосовно принципів, методології побудови єдиної та збалансованої системи конституційно-правового регулювання інформаційних відносин в Україні.

Зокрема, аналіз найвагомішого інституту права на інформацію свідчить насамперед про відсутність уніфікованого підходу до розуміння цього поняття. Чимало нерозв'язаних проблем, що стосуються права на інформацію, потребують подальших спеціальних науково-теоретичних та прикладних зусиль науковців та практиків. Проблема забезпечення права на інформацію вельми важлива насамперед у сенсі практичного його застосування, оскільки дослідження процесу включення цього права людини та громадянина в систему національного та міжнародного права зумовлює питання, пов'язані із життєдіяльністю та еволюцією його як юридичної категорії.

Сьогодні в масових інформаційно-комунікативних процесах суспільства особливе місце належить засобам масової інформації — одному з найдієвіших каналів інформування і формування у особи уявлень та поглядів про навколишній світ, події і явища, що відбуваються в ньому. В умовах, коли інститути громадянського суспільства ще не є самодостатніми, ЗМІ є потужним засобом інформування суспільства, найважливішим соціальним інститутом. Останні події засвідчили, зокрема, що завдяки представникам окремих ЗМІ стали набувати реального змісту й втілюватися на практиці громадська політична активність, принцип свободи слова, право на інформацію, подолання прихованої цензури як засади майбутньої демократичної, правової держави.

Подальший розвиток нашої країни і громадянського суспільства неможливі без налагодження ефективних взаємовідносин між державою та ЗМІ як суб'єктами інформаційної діяльності. Державі належить провідна роль у формуванні інформаційного суспільства, що координує діяльність різних суб'єктів суспільства в процесі його становлення, формує його нормативно-правові та інші засади.

Крім того, незважаючи на різноманіття правових актів, в Україні до сьогодні відсутнє систематизоване законодавство та нормативно-правова база щодо становлення в державі інформаційного суспільства, впорядкування відносин, що виникають між державою та ЗМІ. Вітчизняне законодавство у низці аспектів «відстає» від динаміки

змін, що виникають у процесі розвитку інформаційного суспільства в Україні та світі. Це все провокує суперечливе трактування і застосування правових норм на практиці, створює колізії та ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта і свідчить про нагальну потребу створення окремого кодифікованого акта — Інформаційного кодексу України з розділом про засоби масової інформації.

На нашу думку, питання дослідження конституційно-правових засад регулювання інформаційних відносин як теоретико-методологічна проблема можуть бути представлені в сукупності певних науково-теоретичних завдань, реалізація котрих зможе усунути існуючі прогалини у вітчизняній доктрині конституційно-правового регулювання інформаційних відносин. Такими є, зокрема, з'ясування реального стану та формулювання основних напрямів інформаційного розвитку українського суспільства в умовах конституційної реформи; систематизація наявних наукових здобутків і підходи, що включають аналіз основних складових інформаційного суспільства України; визначення конституційно-правової понятійно-категоріальної основи досліджень тощо.

З огляду на поставлене державою завдання створити цілісну систему законодавства, гармонізовану з нормами міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства, враховуючи перспективи підготовки оновленого тексту Конституції України, актуальності набуває питання про формування вітчизняної конституційної доктрини регламентування інформаційних відносин, вихідні положення якої мають стати предметом конституційно-правових досліджень.

Стрімкий перебіг суспільно-політичної ситуації в Україні різко актуалізує застарілі та виявляє нові проблеми в конституційно-правовій практиці, що зумовлюють необхідність визначити адекватні підходи й пріоритети у розвитку конституційного законодавства та пов'язаних з ним інших галузей.

Найперше це стосується конституційного процесу, оскільки Конституція України 1996 р., як свідчить життя, не стала тривалою стабілізуючою основою для розвитку національної правової системи. Фактично кожні чотири роки здійснюються кроки до її перегляду (2000, 2004–2006, 2010, 2014), однак при цьому все зводиться, по суті, до визначення форми правління — президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська республіка. А тим часом це

зовсім не визначальна для суті справи точка зору. Суттєво визначальним є те, наскільки ефективною для управління суспільством є та або інша форма, якою мірою форма правління забезпечує реалізацію загальносуспільних інтересів та життєвих інтересів, прав і свобод громадян. У цьому жодна форма, жодна модель організації влади однозначної переваги не має, оскільки усе залежить від тих суспільних умов, за яких реалізується ця модель. За великим рахунком людям байдуже, яким чином політичні сили організують державну владу, для них важливо, щоб її організація була ефективною у вказаному сенсі, щоб їх особисті, соціально-економічні, культурні, екологічні, політичні та інші права були визначені й гарантовані державою на відповідному рівні. Тому потрібно усвідомити, які обставини роблять управління неефективним у зазначеному вище сенсі та які умови необхідно створити, щоб усунути ці обставини.

У ситуації, що склалася в Україні, такою суттєвою обставиною стала безконтрольність влади, відчуження публічної влади від народу і навіть її протиставлення суспільству. Ця обставина виникла ще наприкінці 90-х років, однак тепер досягла небувалих розмірів. Саме це збуджує масовий протест. Коли не почати усувати дану негативну обставину як дійсну причину протестів, вони можуть перерости у силове протистояння з небажаними наслідками для усіх. І першим реальним кроком до усунення безконтрольності влади може стати прийняття закону про самоорганізацію населення, який би давав громадянам право організації контролю за владою.

Водночас ефективна реалізація парламентсько-президентської форми за існуючих суспільно-політичних умов нездійсненна через відсутність низки умов, що їх ще треба створити. Потрібна більша стійка парламентська більшість і достатньо організована парламентська опозиція, з набагато вищим рівнем партійно-політичної будови та правової культури; потрібно розділення бізнесу і влади; потрібна демократична виборча система і зовсім інакша судово-правоохоронна система, більш якісне конституційне, адміністративне та інше законодавство; потрібні кваліфіковані управлінські кадри тощо. А для цього необхідно здійснити комплекс продуманих політико-правових реформ, а з ними також розробку та ухвалення нової редакції Конституції України і відповідний розвиток таких сфер конституційного законодавства як виборче, про політичні партії, громадські орга-

нізації, участь громадян в управлінні державними справами, а також про місцеве самоврядування. З цим пов'язаний також розвиток законодавства про участь громадян у правовому процесі, зокрема, демократизація закону про звернення громадян, удосконалення законів про доступ до публічної інформації та про правову допомогу тощо.

Адже особливо актуальною проблемою для правової системи України стало останнім часом забезпечення охорони та захисту прав громадян, якого не дають існуюча правоохоронна система, насамперед судова система України, починаючи від місцевих судів аж до Верховного і Конституційного Судів України. Фактично уся система правосуддя виявилася вкрай корумпованою і забюрократизованою внаслідок недолугих судових реформ, що нав'язувалися суспільству останнім часом. Для подолання такого стану уже мало якихось дрібних поліпшень, необхідною стає радикальна перебудова усєї цієї системи, потрібно виробити концептуально інший підхід до правосуддя в Україні, суттєві зміни законодавства про судоустрій, статус суддів та судочинство. Слід істотно демократизувати судову владу, поставивши її під контроль народу.

Очевидно, що такий комплексний підхід до розвитку конституційного законодавства потребує вироблення науково осмисленої концепції здійснення політико-правових реформ в Україні. Без концептуального розуміння тих змін, які необхідно здійснити у конституційному законодавстві та інших галузях законодавства, марно сподіватися на продуктивне реформування інститутів публічної влади та громадянського суспільства.

А проте внаслідок непродуманих реформ у законодавчому органі держави виявилася спотвореною законодавча діяльність, процес вироблення й ухвалення самих законів. З такою якістю законодавчого процесу сподіватися на належне законодавче забезпечення вказаних реформ — все одно що братися полагодити годинника за допомогою цвяха та молотка.

У зв'язку з цим на перше місце виходить необхідність приведення до більш-менш якісного стану політико-правових засобів для здійснення реформ, тобто парламентська реформа, на що неодноразово

разово зверталася увага в науковій літературі¹. Йдеться не лише про організаційно-структурну реорганізацію парламенту, а й про вдосконалення його законодавчої діяльності, насамперед прийняття закону про Верховну Раду України, закону про закони і законодавчу діяльність і концептуально нового парламентського Регламенту.

Зважаючи на це, розвиток конституційного законодавства на сучасному етапі уже не уявляється без переходу до його свідомого планомірного упорядкування та вдосконалення, що передбачає розробку Програми та планів законодавчих робіт по розвитку конституційного законодавства України як додатку до Загальної концепції політико-правових реформ на певний період. А відтак абсолютно необхідним стає ґрунтовне наукове забезпечення цієї роботи.

* * *

Висвітлені в статті питання не претендують на розв'язання всього спектра проблематики, яка існує в сучасній науці конституційного права та яку досліджує відділ конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Це лише вершина айсберга серед існуючого комплексу конституційно-правових проблем, заактуалізованих сучасним етапом розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави та побудови в ній громадянського суспільства. Зазначені проблеми зумовили структуру статті та визначили ті напрями, які є найактуальнішими і потребували першочергового висвітлення. Всі вони є стрижневими для розуміння науки конституційного права та його теорії. Розробка теоретичних аспектів зазначених питань не є менш важливим завданням, аніж практична діяльність у даних напрямках. У цьому сенсі вирішального значення набуває формування сучасної доктрини конституційного права, чітке визначення базових понять та основних проблем, якими оперує та які досліджує конституційне право України і як наука, і як провідна галузь національного права.

¹ Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. — К., 1997. — С. 173–187; *Проблеми теорії конституційного права України* / За заг. редакцією Ю. С. Шемшученка. — К.: Парламентське вид-во, 2013. — С. 461–470; *Теплюк М. О. Теоретико-правові основи введення закону в дію: Монографія*. — К.: Парламентське вид-во, 2013. — С. 437–443.