

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУЛЬНОЇ ТЕМИ

В Указі Президента України П. Порошенка від 22 січня 2016 р. № 17/2016 “Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 років” визначена низка заходів з метою вшанування традицій боротьби за незалежність і соборність України та військової звитяги захисників рідної землі, творців національної державності, тисячолітньої історії державотворення нашого народу, визнання історичного значення подій, пов’язаних із визвольною боротьбою початку ХХ ст. та утвердженням української державності у формі Української Народної Республіки (далі – УНР), Української Держави і Західноукраїнської Народної Республіки, їх значення для відновлення Україною незалежності у 1991 р., утвердження історичної єдності земель, консолідації суспільства, зміцнення міжнародного авторитету України та у зв’язку зі 100-річчям подій Української революції 1917–1921 рр.

Серед цих заходів важливе місце відводиться підготовці наукових праць, присвячених 100-річчю подій Української революції 1917–1921 рр., її ролі в історії України та Європи, а також життю і діяльності учасників українського визвольного руху початку ХХ ст.

Під час Української революції відбувалися складні процеси відродження української національної державності, однією з форм якої була УНР. Саме за часів її існування був накопичений досить багатий досвід прийняття фундаментальних правових актів конституційного рівня Українською Центральною Радою (далі – УЦР) – державницькою установою парламентського типу. Справжнім вінцем нормотворчої діяльності УЦР стала Конституція УНР, прийнята нею сторіччя тому, а саме 29 квітня 1918 р. До цієї знакової події в історії українського конституціоналізму автори актуальної теми цього номера журналу “Право України” підготували цикл статей, присвячених як різним аспектам конституційного будівництва в період Української революції 1917–1921 рр., так і актуальним питанням сучасного українського конституціоналізму, витоки якого багато у чому беруть свій початок від конституційних актів часів Революції. Серед цих актів першість належить Конституції УНР 1918 р., в основі якої було попереднє законодавство УЦР, яке містило чимало норм конституційного значення. Передусім це були універсали УЦР, що визначали засади конституційного ладу в Українській державі у період діяльності УЦР. Так, III Універсалом Україна проголошувалася Українською Народною Республікою; встановлювалася республіканська форма правління, притаманна низці країн світу, зокрема США. Проголошення та початок активної розбудови УНР забезпечило здобуття Українською державою незалежності, що було зафіксовано на законодавчому рівні у IV Універ-

ПРАВО УКРАЇНИ • 2018 • № 4 • 139-146

салі, прийнятому 9 (22) січня 1918 р. УЦР. У цьому історичному документі конституційного спрямування зафіксовано: 'Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу'. Крім універсалів конституційну спрямованість мала й низка інших правових актів УЦР, якими регламентувалася, наприклад, організація та діяльність центральних державних органів УНР, визначалися демократичні засади виборчого права в УНР та адміністративно-територіальний устрій України. Актами УЦР конституційного рівня регулювалися питання громадянства в УНР, закладалися засади соціально-економічного устрою, забезпечувалася національним меншинам можливість розвивати їхню культуру, мову, навчатися рідною мовою.

Конституційні норми правових актів УЦР стали найголовнішим джерелом Конституції УНР 1918 р., оскільки були апробовані у процесі державного, соціально-культурного будівництва в УНР. У цьому легко переконатися, якщо порівнювати доконституційне законодавство УЦР з текстом закону. Ще одним джерелом Конституції УНР 1918 р. були конституції низки зарубіжних країн із республіканською формою правління.

29 квітня 1918 р. в Україні відбувся переворот і до влади прийшов гетьман П. Скоропадський. УЦР припинила своє існування. Унаслідок цього Конституція УНР 1918 р. так і не була впроваджена в життя. Незважаючи на деякі недоліки (відсутність норм про право власності, економічні права громадян, про главу держави, державну символіку), вона займає в історії українського конституціоналізму гідне місце. Зміст Конституції свідчить про наміри її творців побудувати незалежну українську державу на засадах демократизму і гуманізму, державу, в якій права і свободи громадян, незалежно від їхньої національності, були б повністю гарантовані і забезпечені (Володимир Гончаренко "Конституція Української Народної Республіки 1918 р. – вінець законодавчої діяльності Української Центральної Ради").

Закони в УНР відобразили і, тією чи іншою мірою, закріпили множинність назрілих конституційних відносин, різноманітність їхніх об'єктів і стали джерелом її Основного Закону. Прийнята в останній день існування УЦР Конституція УНР враховувала здобутки світової і національної державно-правової думки (Віктор Єрмолаєв "Про конституційний процес в Українській Народній Республіці 1917–1918 рр.").

Значний науковий інтерес у межах актуальної теми журналу становить наукова розробка проблеми організації влади в Україні за авторським проектом Конституції УНР доби Директорії (листопад 1918 –

початок 1921 рр.) професора Київського університету О. Ейхельмана. Цей документ по праву відноситься до скарбниці національної державно-правової думки. Доведено, що за проектом зазначеної Конституції в основу форми державного устрою були покладені демократичні принципи, які поєднували централізацію і широке місцеве самоврядування. На основі цього пропонувалася побудова системи організації влади в центрі та на місцях, порядок формування відповідних органів, розмежування компетенції між центральними та місцевими органами влади й управління. Визначалися основи розподілу влади на законодавчу, виконавчу, судову, фінансову як запорука злагодженої роботи державного механізму.

Основні положення, які увійшли до проекту Конституції УНР О. Ейхельмана з приводу організації влади, відповідали кращим тогочасним світовим стандартам, а це переконливо свідчить, що метою конституційного проекту було формування конституційно-правових засад створення демократичної, правової, соціальної держави у тій моделі, якою вона могла бути в історичних умовах 20-х років ХХ ст. (В'ячеслав Рум'янцев "Проблеми організації влади за проектом Конституції Отто Ейхельмана").

Наступним свідченням врахування здобутків національної державно-правової думки при розробці проекту Конституції УНР є здійснена в межах актуальної теми наукова розвідка стосовно системи місцевого самоврядування за проектами конституцій УНР 1917, 1918 та 1920 рр. Аналіз зазначених проектів переконливо доводить, що система місцевого самоврядування будувалася на основі етнографічного принципу адміністративно-територіального поділу України на землі та з урахуванням інтересів національних меншин. Передбачена проектами конституцій система місцевого самоврядування мала діяти на основі таких демократичних принципів самоврядування, як децентралізація, колегіальність, виборність, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах визначених повноважень, поєднання державних і місцевих інтересів, судовий захист прав самоврядування. Розробники проектів конституцій враховували критерії, необхідні для забезпечення функціонування місцевого самоврядування, зокрема: правову оформленість, матеріально-фінансову основу, можливість узгоджувати місцеві інтереси з регіональними та загальнодержавними. Водночас проекти конституцій УНР не були позбавлені певних прогалин щодо врегулювання інституту місцевого самоврядування. Спроби конституційного закріплення системи місцевого самоврядування за доби УНР засвідчують історичне прагнення українського народу до побудови демократичної,

правової держави та громадянського суспільства (Анатолій Козаченко “Система місцевого самоврядування за проектами конституцій Української Народної Республіки 1917, 1918 і 1920 рр.: джерела, основні риси та історичне значення”).

Порушена на сторінках цього номера журналу актуальна історико-правова проблематика дає підстави стверджувати про необхідність видання конституційних актів, прийнятих за часів Української революції 1917–1921 рр., із супроводом їх ґрунтовними науковими коментарями. Видання такої наукової праці буде корисним у сучасних умовах вітчизняного державотворення на засадах нової Конституції України, у розробці і прийнятті якої є нагальна потреба.

У новітній історії місцевого самоврядування займає важливе місце у житті кожної демократичної держави. Місцеве самоврядування та його організація привертають увагу дослідників, особливо фахівців у сфері конституційного та муніципального права, і ця увага підвищується у період реформування органів публічної влади. Не є винятком і Україна.

Муніципальна реформа (реформа органів місцевого самоврядування) в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності – можливо тому, що поки що жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для її завершення. Вагому роль у проведенні муніципальної реформи відіграють затверджені органами державної влади концепції цієї реформи, у зв’язку з чим важливим науковим завданням є доктринальний аналіз цих документів. Наявність чіткого, послідовного, без внутрішніх протиріч проекту (концепції) муніципальної реформи сприятиме вирішенню низки проблем, яких нині зазнає місцевого самоврядування в Україні. Ці проблеми гальмують подальший розвиток.

Більшість недоліків, виявлених у процесі аналізу затверджених різними органами державної влади і в різні часи концепцій, що стосуються муніципальної реформи, виправити доволі швидко – наприклад, скасувати три застарілі актиконцепції, які пов’язані з муніципальною реформою і досі залишаються чинними, незважаючи на втрату актуальності, або переглянути їх з метою виключення з їхнього складу норми про муніципальну реформу (Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., Концепція державної регіональної політики 2001 р., Концепція щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” 2001 р.). Відповідно, залишиться чинною лише Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. (Концепція реформи

місцевого самоврядування 2009 р. була скасована у 2012 р). Якщо у таких, що скасовуються, трьох застарілих актах-концепціях буде виявлено актуальні положення, то доцільно кодифікувати їх в одному документі – у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Незважаючи на значну нормотворчу активність у цій сфері органів виконавчої влади та глави держави, концептуальну регламентацію реформи місцевого самоврядування в Україні та згадані вище систематизаційні повноваження доцільно покласти на Парламент України (наталія мшина “Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи”).

Становлення та розвиток конституціоналізму як теорії та практики утвердження верховенства права, гарантованості та захисту прав і свобод людини та конституційного обмеження правління тісно пов'язані з революціями.

Результатами дослідження різних видів і типів революцій стали їхні типології: а) соціальні та політичні (Б. Чичерін); б) “великі революції” та політичні революції, які змінюють окремі політичні інститути (Дж. Голдстоун); в) “антиколоніальні революції” та демократизуючі революції (Дж. Голдстоун); г) класичні (буржуазні, буржуазно-демократичні, соціалістичні, національно-визвольні); ґ) сучасні (“кольорові”) революції та інші класифікації.

Очевидно, що революції також можуть бути класифіковані за часовими і просторовими чинниками. Це так звані “античні революції”, “середньовічні революції”, буржуазно-демократичні революції, соціалістичні революції, постсоціалістичні та новітні, включаючи й Революцію троянд у Грузії, Помаранчеву революцію та Революцію Гідності в Україні. За своєю типологією (час і держава, в якій відбулася революція) найбільш відомими, так званими “великими” (за Дж. Голдстоуном) революціями стали Англійська, Американська, Французька, Японська епохи Мейдзі, Молодотурецька, Російська, Китайська, Кубинська, Іранська та інші революції.

Застосовуючи різні критерії, можна виокремити й інші види та типи політико-правових і соціальних революцій у світі. Однак відповідна робота передбачає проведення подальших конституційно-правових досліджень (Владислав Федоренко “Конституціоналізм і революції”).

Свобода слова є однією з передумов формування й існування демократичного суспільства, вона належить до загальнолюдських “цінностей першорядного значення”, бо дає змогу не тільки вільно висловлювати власні погляди, а й розкрити потенціал особистості. Крім того, вона вважається (і це не випадково і виправдано) одним із головних і безумовних

досягнень політичної реформи, що проводиться в Україні. Гарантування свободи, зокрема і слова, яка за політичним змістом має вищу природню нормативність, є, з одного боку, найважливішим надбанням органічної конституції, а з другого – головною функцією конституції як правового джерела, що відображає інтереси громадянського суспільства і відповідає їм.

Україна перебуває на початковій стадії засвоєння парадигми органічного конституціоналізму, однією з базових цінностей якого є право на свободу слова, що може бути реалізована тільки в умовах демократичного режиму, зацікавленого у прояві різноманіття думок і за якого є неприйнятними необґрунтовані її обмеження.

Основними видами конституційних гарантій свободи в сучасних конституціях прийнято вважати: проголошення свободи як мети держави; проголошення свободи як вищої соціальної цінності; закріплення свободи як правової категорії; закріплення переліків суб'єктивних прав і свобод; скасування “патерналістських” соціально-економічних прав; утвердження свободи як принципу конституційного ладу; закріплення процесуальних інструментів захисту й охорони свободи.

Якщо Україна прагне органічного конституціоналізму, то треба посилити гарантії свободи слова шляхом приведення їх у відповідність до європейських і світових стандартів. Ідеться про запровадження трискладового тесту, відповідно до якого обмеження свободи самовираження може відбуватися лише на підставі закону й у випадках, коли це відповідає легітимній меті та є необхідним у демократичному суспільстві. Також відсутня конституційна норма права на доступ до офіційних документів (публічної інформації), а також не передбачається на конституційному рівні положення про те, що закріплені Основним Законом обмеження свободи вираження поглядів не можуть бути застосовані у сфері науки, літератури й мистецтва (Тетяна Слїнько “Гарантування свободи слова як елемент сучасного конституціоналізму”).

Конституціоналізм як єдність ідеології, доктрини та практики конституційно обмеженого правління потребує відповідного інструментарію, завдяки якому він стає реальністю. Причому набір таких інструментів є особливим для кожної моделі конституціоналізму: англійської, американської, європейської. В умовах європейської моделі конституціоналізму одним із основних її елементів є конституційна юрисдикція, яка не просто забезпечує юридичне верховенство конституції, а й приводить у дію конституційні обмеження щодо діяльності вищих органів державної влади, збалансовує усю конституційну систему правління, гарантуючи її несвавільність.

Поряд із цим протягом останнього десятиліття конституційна юрисдикція у Європі, точніше – у східній її частині, переживає складні часи. Низка постсоціалістичних країн (як їх називають органи Ради Європи, країн “молодої демократії”) демонструють нетерпимість до діяльності органів конституційної юрисдикції, втручаються у неї, порушують незалежність чи навіть блокують діяльність конституційних судів (Польща, Угорщина, Румунія, Україна). Враховуючи роль, яку виконує конституційна юрисдикція в європейській моделі конституціоналізму, можна стверджувати, що в таких випадках ідеться про серйозні кризи конституційних систем правління. А оскільки зазначені випадки є непоодинокими, можна говорити про небезпечні тенденції в межах європейського правового простору. Це спонукає до осмислення ролі конституційної юрисдикції та її особливостей в умовах європейської моделі конституціоналізму.

Аналіз проблем функціонування органів конституційної юрисдикції в сучасних європейських державах надає підстави зробити висновок, що між способом формування конституційного суду, який застосовується, та його реальною незалежністю прямого зв'язку немає. Так, країни, в яких протягом останніх років були серйозні проблеми із гарантуванням незалежності органу конституційної юрисдикції, застосовують різні способи призначення суддів конституційних судів. Отже, проблеми гарантування незалежності органу конституційної юрисдикції в умовах європейської моделі конституціоналізму мають бути предметом окремого дослідження. Основне значення для забезпечення незалежності органу конституційної юрисдикції має правова свідомість і правова культура, передусім політичних еліт та й усього суспільства загалом.

Конституційна юрисдикція є основним елементом європейської моделі конституціоналізму, що покликаний забезпечувати верховенство конституції, гарантувати конституційний лад та конституційні цінності, на яких ґрунтується конституція.

Європейська модель конституціоналізму та австрійська (як її часто називають, європейська чи континентальна) модель конституційного контролю територіально не збігаються, а лише частково накладаються одна на одну. Для позначення такого способу організації конституційної юрисдикції, при якому вона здійснюється спеціально створеним органом державної влади, застосування термінів “європейська” чи “континентальна” є некоректним, оскільки частина держав континентальної Європи використовують інші підходи до її організації. Більш вдалим є терміни “австрійська” чи “кельзенська” модель.

Навряд чи виправданим є підхід, відповідно до якого організацію конституційної юрисдикції у північно-європейських країнах відносять до англосаксонської чи американської моделей. Відмінності між конституційною юрисдикцією в умовах американської, британської та європейської моделей конституціоналізму зумовлені їх доктринальними особливостями, що по-різному визначають природу конституційної юрисдикції (Олена Бориславська “Конституційна юрисдикція в умовах європейської моделі конституціоналізму”).

*За редакцією
координатора актуальної теми
“Український конституціоналізм: історія і сьогодення
(до 100-річчя Конституції Української Народної Республіки 1918 р.)”,
доктора юридичних наук, професора,
академіка НАПрН України,
заслуженого діяча науки і техніки України,
завідувача кафедри історії держави і права України
та зарубіжних країн Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого
Володимира Гончаренка*