

ідеальному варіанті тут не може бути, оскільки політична ситуація в різних країнах і на різних етапах їх розвитку є нестандартною.

У державно-правовій практиці країн СНД, в тому числі Росії, України, Білорусі, Молдови, проявляється небажана тенденція владних структур до “розтлумачення” правової доктрини, насамперед доктрини поділу влад, через проведення всенародних референдумів, на яких би народ вирішив, якій гілці влади дати більше владних повноважень, а якій — менше. Це не дуже конструктивний спосіб розв’язання проблеми, і в ньому більше домінує не право, а політична доцільність на конкретному етапі розвитку країни.

Отже, проблема конституційно-правової доктрини в науковому аспекті належним чином не проаналізована, і їй необхідно приділити велику увагу, оскільки саме доктрини такого рівня концептуально визначають напрямки розвитку держави і суспільства.

Надійшла до редколегії 14.01.2000

В. Колісник, доцент НЮА України

Роль парламенту України в забезпеченні розвитку міжнародних відносин та деякі питання вдосконалення його діяльності

Визначальну роль у забезпеченні єдності українського суспільства, досягненні громадянського миру (а отже, і міжнародної злагоди) та співпраці різних політичних сил і соціальних груп відіграють ті нормативно-правові акти, які є результатом політичного компромісу, тобто символізують собою підсумок узгодження різних або й зовсім протилежних поглядів. Класичним прикладом юридичного закріплення політичного компромісу є Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України від 8 червня 1995 р., підготовка та підписання якого хоча і призупинили на деякий час роботу над текстом нової Конституції України, та все ж таки дозволили зняти у стосунках між парламентом і главою держави надмірну напруженість, яка ледве не завела Українську державу в глухий патовий кут жорсткого протистояння і безвихіддя.

Особлива роль у досягненні громадянського миру та забезпеченні міжнаціональної злагоди належить парламенту України. Це зумовлено передусім тим, що саме Верховна Рада створила сучасну законодавчу базу для динамічного розвитку міжнаціональних відносин в Україні на демократичних засадах.

Декларація про державний суверенітет України поклала початок першим крокам на шляху до створення сучасної демократичної, правової Української держави. Причому Україна в ній називається “суверенною національною державою”. Далі підкреслюється, що Україна “здійснює захист та охорону національної державності українського народу”. Ці положення викликали стурбованість в Україні та за її межами, бо під тиском пануючої протягом багатьох десятиліть пропаганди національна держава асоціювалася з націоналістичною в негативному розумінні цього слова не тільки у багатьох громадян, а й навіть у політиків і науковців. У засобах масової інформації з’явилися припущення, побоювання і навіть прогнози щодо можливого порушення прав і свобод громадян за національною ознакою, які незабаром переросли в твердження.

До того ж у цей час у багатьох країнах світу відбувалося подальше поглиблення кризи міжнаціональних відносин. За цих умов, особливо після прийняття 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України, коли посилювалося занепокоєння пересічних громадян щодо можливої дискримінаційної політики нової держави у сфері міжнаціональних відносин, Верховна Рада неодноразово підкреслювала своє прагнення вирішувати всі проблеми у вказаній сфері демократичними засобами. 28 серпня 1991 р. Президія Верховної Ради прийняла Звернення до громадян України всіх національностей, у якому були окреслені наміри досягти міжнаціональної злагоди на терені України. У ньому, зокрема, зазначалося: “В попередні роки проводилася політика гноблення духовного життя націй, їх мов і культур. Ми зазнали важких деформацій і викривлень, свавілля і беззаконня в національному бутті народів. Цей гіркий час ми пережили разом без чвар і в злагоді. Віднині наступає нова доба в розвитку міжнаціональних відносин на Україні. Президія Верховної Ради республіки бере на себе відповідальність, що проголошення незалежності України ніякою мірою не

приведе до порушення прав людей будь-яких національностей. Незалежна Україна як правова демократична держава, керуючись загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права в національній сфері, Декларацією про державний суверенітет України, забезпечить рівні політичні, економічні і соціальні права всіх громадян, повну свободу розвитку всіх національних мов і культур”. Таким чином, Україна відразу після проголошення незалежності офіційно взяла на себе зобов’язання проводити демократичну національну політику, толерантно і зважено вирішувати будь-які проблеми у сфері міжнаціональних відносин. Про демократичну спрямованість Звернення свідчать і його всебічний аналіз, і тон, і головні акценти і посилення на норми та принципи міжнародного права.

12 вересня 1991 р. Верховна Рада прийняла Закон України “Про правонаступництво України”, в ст. 9 якого окремо було зазначено: “Україна гарантує забезпечення прав людини кожному громадянину України незалежно від національної належності та інших ознак відповідно до міжнародно-правових актів про права людини”.

А вже 1 листопада 1991 р. Верховна Рада першою з парламентів країн, що виникли на терені колишнього СРСР, прийняла своєрідний нормативно-правовий документ особливої ваги та значення — Декларацію прав національностей України. Необхідність його прийняття була продиктована тією складною внутрішньополітичною та зовнішньополітичною ситуацією, яка склалася на той час. Саме тоді в Україні проводилася підготовка до всеукраїнського референдуму щодо підтвердження Акта проголошення незалежності України. І в Україні, і за її межами була розгорнута широка агітація як на підтримку, так і проти створення незалежної Української держави. Певні політичні сили та окремі діячі культури, освіти, науки намагалися дискредитувати майбутню державу, звинувачуючи її перш за все в націоналізмі. Слід враховувати, що значна кількість російських політичних діячів сприймала відновлення української державності як непорозуміння чи помилку історії. Для них здавалося природним (хоча і не зовсім бажаним) відновлення прибалтійських, закавказьких та середньоазіатських держав, але самостійна Українська держава тоді (а для багатьох ще й зараз)

сприймалася або дуже боляче, або майже як власна образа. Засоби масової інформації час від часу звинувачували Україну в неіснуючих гріхах. До того ж одночасно з всеукраїнським референдумом проводилися вибори першого Президента України. Деякі російські політичні оглядачі, очевидно з метою вплинути на результати всеукраїнського референдуму і вибори Президента України, почали висловлювати припущення щодо можливого різкого погіршення стосунків між Росією та Україною в разі обрання націоналістично налаштованого глави незалежної України і домовилися навіть до можливості обміну ядерними ударами між двома державами. Невдовзі ці припущення після численних передруків переросли в твердження. Така занадто вільна інтерпретація, а також відповідні коментарі та компроментуючі прогнози, які практично не знаходили належного спростування (поодинокі спроби потонули серед шквалу дезінформації), змусили Верховну Раду прийняти Декларацію прав національностей України й тим самим заспокоїти громадськість, знизити потенційну міжнаціональну напруженість і зняти очікування можливих обмежень прав і свобод та переслідувань за національно-етнічною ознакою. Разом з тим, на жаль, штучно створені міфологеми і в подальшому продовжували “мандрувати” просторами колишніх союзних республік, наводячи жах та викликаючи обурення пересічних громадян в Україні та за її межами і створюючи тим самим психологічний бар’єр та інші штучні перешкоди на шляху до взаємопорозуміння і співробітництва. До того ж не тільки пересічні громадяни, а досить часто і посадові особи, і політичні оглядачі, і політологи, і аналітики, і письменники, і журналісти не обтяжували себе зверненням до юридичних документів з метою встановлення офіційної позиції України. О. Солженіцин у своєму “Зверненні до референдуму 1 грудня 1991 р.” навіть закликав до того, щоб з огляду на фальшиві ленінські кордони “результат референдуму враховувався окремо по кожній області: кожна область має сама вирішити, куди вона прилягає. Різні області мають різне історичне походження, несхожий склад населення, і не може доля мешканців області вирішуватися перевагою середнього арифметичного по великій 50-мільйонній республіці... такий валовий підрахунок голосів у цих кордонах може виявитися непоправним для долі багатьох мільйонів російського населення”.

З метою забезпечення реалізації основних положень Декларації і гарантування національним меншинам права на вільний розвиток 25 червня 1992 р. Верховна Рада прийняла Закон України “Про національні меншини в Україні”, згідно з яким “до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою” (ст. 3). За цим Законом Україна виходить з принципу рівноправності всіх громадян, незалежно від їх належності чи неналежності до корінних народів, національних меншин чи національних груп, гарантує їм рівні права і свободи, підтримує розвиток їх національної самосвідомості. Всі громадяни України, незалежно від належності до української нації як такої, що є національною більшістю, чи до національних меншин, користуються захистом держави на рівних підставах. У цьому Законі наголошується, що “при забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід’ємною частиною загальноновизнаних прав людини”. Взагалі характерною ознакою цього Закону є його зорієнтованість на міжнародні стандарти, хоча далеко не всі з них знайшли своє відображення в українському законодавстві. З одного боку, українські фахівці під час розробки проекту Закону “Про національні меншини в Україні” спиралася на документи Копенгагенської конференції 1990 р. та деякі інші міжнародно-правові документи; з іншого — Верховна Рада прийняла цей Закон раніше, ніж Радою Європи було прийнято спеціальний комплексний акт щодо захисту національних меншин. Це, по-перше, свідчить про те, що українські законодавці поступово приходять до розуміння світових тенденцій розвитку та вміють відчувати актуальність проблеми, хоча їм іноді й не вистачає зваженості та послідовності. По-друге, після вступу України до Ради Європи виникає нагальна потреба переглянути чинне законодавство, яке стосується національних меншин, з метою усунення суперечностей між деякими його положеннями, приведення його у відповідність з положеннями Конституції України 1996 р. та запозичення деяких новацій Віденської декларації і Рамкової угоди про захист національних меншин.

Приймаючи Конституцію України, Верховна Рада приділила значну увагу створенню конституційних основ досягнення міжнаціональної злагоди. Досить сказати,

що національно-етнічний чинник використовується в Конституції України в Преамбулі та шістнадцяти статтях. За Конституцією держава взяла на себе зобов'язання сприяти “розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України”, забезпечити “всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України”, “вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України”. Такі зобов'язання потребують здійснення цілого комплексу заходів з боку державних органів, проведення ними цілеспрямованої, взаємоугодженої, виваженої, кропіткої щоденної роботи. І передувати такій системі заходів має перш за все створення відповідної законодавчої бази, адже згідно з п. 3 та п. 4 ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються “права корінних народів і національних меншин” та “порядок застосування мов”. Тому саме Верховна Рада як єдиний орган законодавчої влади має привести поточне законодавство передусім у відповідність з Конституцією України, а також з міжнародно-правовими документами, прийнятими Радою Європи.

Разом з тим окремі законодавчі акти, які не відповідають вимогам часу, неадекватно регулюють суспільні відносини та містять у собі суперечливі й недосконалі з огляду на юридичну техніку положення, здатні розколоти українське суспільство навпіл, спричинити хаос і дестабілізацію, що істотно знижує можливості в досягненні консенсусу з головних питань і знаходженні компромісів. Одним з таких актів став Закон від 28 жовтня 1989 р. “Про мови в УРСР”, недосконалість якого дозволила зробити його об'єктом нищівної критики та засобом політичних спекуляцій з боку одних політичних сил і одночасно викликає невдоволення й розчарування з боку інших, які спочатку покладали на нього надмірні сподівання, але невдовзі усвідомили, що цей Закон не виконав і не міг повністю виконати свого функціонального призначення. Чого варте хоча б задеклароване в ст. 3 цього Закону право за певних умов користуватися в роботі державних органів “мовою, прийнятною для всього населення”. Але ні порядок визначення такої мови, ні суб'єктів прийняття відповідного рішення законодавство не встановило. Воно не тільки не змогло вирішити головні проблеми та усунути нагромаджені протягом тривалого часу диспропорції, а й призвело в деяких регіонах до

їх поглиблення та мовчазного (а іноді навіть демонстративного) мовного протиставлення й протистояння.

Окремого дослідження потребують роль і значення інституту законодавчої ініціативи для подолання державно-правових конфліктів та забезпечення підвищення рівня правової культури, а отже, і збереження громадянського миру, спокою та міжнаціональної злагоди в суспільстві. Постійні спроби окремих парламентаріїв перекласти всю вину за стан справ у державі на Президента України та звинувачення Верховної Ради у неконструктивності з боку глави держави свідчать не тільки про невміння та небажання українських політиків знаходити політичний компроміс, а й про недооцінку права законодавчої ініціативи. Замість різких та безплідних випадів і народним депутатам, і главі держави слід було б запропонувати відповідні законопроекти (щодо порядку подолання вето Президента України, щодо вдосконалення порядку голосування в парламенті тощо). На жаль, і народні депутати, і глава держави іноді демонструють нехтування правовими нормами і навіть правове невігластво, що негативно позначається на суспільній свідомості і призводить до руйнації ще доволі слабких паростків правової культури. Чого лише вартє твердження одного із заступників Голови Верховної Ради про відсутність в Україні Закону про референдум, хоча такий Закон було прийнято ще 3 липня 1991 р., офіційно його дію не припинено і відповідно до п. 1 розділу XV Конституції України він є чинним у частині, що не суперечить Конституції України. Дивує також позиція 309 народних депутатів, які проголосували за тимчасовий мораторій на проведення в 2000 р. всеукраїнських і місцевих референдумів. Таке рішення прямо суперечить ч. 2 ст. 72 Конституції України, відповідно до якої “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”. Але ж народним обранцям має бути добре відомо, що дію жодної конституційної норми не можна скасувати, навіть набравши під час голосування понад дві третини голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної

Ради, якщо при цьому було порушено процедуру внесення змін до Конституції України. Відповідно до ст. 156 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу III “Вибори. Референдум” (а саме до цього розділу входить ст. 72 Конституції) може бути подано Президентом України або двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, потім він має бути прийнятим не менше ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради. Після цього законопроект затверджується на всеукраїнському референдумі, що призначається Президентом України. До того ж Верховна Рада України має право розглядати законопроект про внесення змін до Конституції України лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції.

Недостатньо дослідженим є вплив на стан міжнаціональних відносин, рівень правової поінформованості, політичної активності та правової свідомості громадян України самого процесу обговорення законопроектів та дебатів з окремих питань на пленарних засіданнях українського парламенту. Процес законотворення досить часто супроводжується політичними дискусіями, які допомагають визначити власні політичні інтереси і уподобання не тільки їх безпосереднім учасникам та політично активним громадянам, а й тим, хто ставиться до політичного життя суспільства скептично чи індиферентно, сприяють порозумінню різних соціальних груп, переосмисленню ними історичних подій та сучасного політичного буття, усвідомленню кожним своєї причетності до процесу державотворення в широкому його розумінні, а отже, й формуванню української політичної нації. Навіть несистематичне пасивне епізодичне прослуховування радіотрансляцій пленарних засідань парламенту спонукало громадян України замислитися над актуальними проблемами сьогодення. Не викликає сумніву, що висока політична активність електорату на останніх президентських виборах була підготовлена значною мірою саме парламентськими дебатами і свідчить про подолання зневіри широкого загалу у неможливість змін на краще.

Однак необережне слово політика, кинуте зопалу в процесі обговорення чергового законопроекту, може зруйнувати ту хистку рівновагу, яку вдавалося підтримувати в українському суспільстві протягом останніх років. На правовій свідомості громадян

вкрай негативно позначається відверте, а іноді навіть демонстративне нехтування народними депутатами елементарних етичних норм поведінки, починаючи від своєрідного протесту під час зачитування тексту присяги народного депутата перед вступом на посаду (частина новообраних депутатів демонстративно повернулася спиною до народного депутата, який відповідно до вимог ст. 79 Конституції України зачитував текст присяги) і закінчуючи висмикуванням мікрофона у Голови Верховної Ради та стусанами один одному. За порушення норм депутатської етики Верховна Рада 23 вересня 1999 р. позбавила права брати участь у пленарних засіданнях протягом одного тижня народного депутата М. Бродського, який, нехтуючи Конституцію України і норми субординації, демонстративно сів у крісло Президента України, та народного депутата Я. Кендзьора, який дозволив собі з сарказмом прокоментувати таку поведінку свого колеги. Перешкоджають міжнаціональному порозумінню необачні висловлювання деяких депутатів, які навмисно чи ненавмисно принижують і ображають почуття окремих осіб і національних спільнот. Значної шкоди формуванню правової культури, вихованню загальної дисциплінованості та старанності, зваженості й толерантності у міжнаціональних стосунках завдають систематичне відверте нехтування народними депутатами конституційної вимоги щодо особистого голосування на засіданнях Верховної Ради України, демонстративне ігнорування вимог головуючого на пленарних засіданнях, байдуже ставлення до актуальних для суспільства проблем, невміння та небажання вислухати промовця (особливо тоді, коли він є політичним опонентом), емоційні зневажливі вигуки та репліки, використання під час обговорення в залі пленарних засідань та кулуарах парламенту нецивілізованих аргументів (аж до агресивної поведінки, яка межує з хуліганством).

Звичайно, ефективність роботи парламенту не може визначатися суб'єктивними оцінками пересічних громадян. Та все ж парламент має турбуватися про власний авторитет і про те, який відгук знаходить його діяльність серед широкого загалу, яке враження вона залишає після себе та як вона впливає на суспільство. На пленарних засіданнях парламенту систематично відсутня значна кількість народних депутатів, пленарні засідання парламенту починаються у вівторок, а закінчуються у п'ятницю, яка досить часто фактично стає коротким робочим днем (тобто робочий тиждень переважної

більшості народних депутатів складають три з половиною дні). Перший і третій тижні місяця сесійного періоду звичайно відводяться для пленарних засідань Верховної Ради, другий — для роботи комітетів і комісій Верховної Ради, четвертий — для роботи депутатів у виборчих округах, їх самостійної роботи, пов'язаної із здійсненням депутатських повноважень, а також для роботи комісій за дорученнями Верховної Ради. За таких обставин у пересічних громадян складається враження, що народні депутати не переобтяжують себе роботою, ставляться до виконання своїх обов'язків неналежним чином, а діяльність парламенту оцінюється як неорганізована і вкрай неефективна. Внаслідок цього довіра до парламенту поступово знижується, атмосфера недостатньої організованості, дисциплінованості та вимогливості згодом сприймається як норма повсякденного життя на підприємствах, в установах і організаціях. Парадоксально, але саме Верховна Рада подає приклад низької культури організації праці, хоча за своїм складом, конституційним і функціональним призначенням мала б бути взірцем законслухняності, високої правової культури та правової свідомості, взаємоповаги й сумління.

Саме тому з огляду на можливий негативний резонанс серед широкого загалу кожний народний депутат України повинен толерантно і зважено викладати власну точку зору щодо будь-якого законопроекту, будь-якої проблеми, виходячи при цьому передусім з необхідності консолідації суспільства, досягнення громадянського миру й міжнаціональної злагоди, демонструвати організованість, дисципліну, порядок, шанобливе ставлення до Конституції та законів України, глави держави, інших народних депутатів, державних інституцій, державних символів. Уся організація роботи Верховної Ради потребує радикальних змін. Передусім необхідно відмовитися від так званої роботи в округах. Адже, по-перше, з прийняттям Конституції України мандат народного депутата перестав бути імперативним; по-друге, Конституція не передбачає такого виду діяльності парламентаріїв; по-третє, робота в округах відволікає народних депутатів від основної діяльності. До того ж незрозуміло, де і що мають робити депутати, обрані від багатомандатного загальнонаціонального округу за партійними списками. Потребує вдосконалення і система голосування, яка технічно й організаційно має забезпечити голосування кожним народним депутатом особисто як того вимагає ст. 84 Конституції

України. В Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” має бути положення, котре забороняло б головуючому ставити на голосування те питання, щодо якого голосування вже відбулося, але рішення не було прийнято. Адже кожний народний депутат має право на власну точку зору, й відсутність достатньої кількості голосів для прийняття рішення означає, що саме таким є волевиявлення парламентаріїв. І ніхто, навіть Голова Верховної Ради, не може вимагати повторного голосування, за винятком випадків порушення процедури. Слід також законодавчо передбачити більш жорсткий та дійовий контроль за діяльністю народних депутатів, який дозволив би позбутися в майбутньому численних фактів їх відсутності на пленарних засіданнях, голосування за інших, неетичного, а іноді просто зухвалого поведження, відволікання на сторонні розмови та справи, демонстративного нехтування обов’язками народного депутата. З огляду на складну ситуацію в державі та громадську думку необхідно запровадити для парламентаріїв шестиденний робочий тиждень аж до того часу, поки не будуть прийняті нові кодекси (і передусім податковий кодекс) та інші важливі законодавчі акти. Можливо, також слід було б започаткувати інститут парламентської поліції, присутність якої сприяла б більш чіткій та організованій роботі Верховної Ради.

Надійшла до редколегії 15.01.2000

О. Мурашин, доцент НАВС України

Акти прямого народовладдя, їх система та класифікація

Серед завдань, що постають при формуванні нової правової, незалежної держави Україна одне з провідних місць посідає підвищення ефективності правових актів. І справа тут не зводиться до поліпшення порядку прийняття чи якості актів, що видаються представницькими органами або суб’єктами безпосередньої демократії. Потреби вирішення комплексних завдань і правового забезпечення всіх сфер економічного, політичного і суспільного життя висувають особливі вимоги до системного розвитку нормативно-правових актів. Не розрізнена сукупність актів різних органів і суб’єктів, а системно організований “нормативний масив” має перебувати в полі зору і вчених, і практиків. Завдяки такому підходу можна: по-перше, ширше відобразити всі засоби правового впливу на процеси, що відбуваються у країні; по-друге, всебічно виразити правові аспекти взаємодії представницьких органів і суб’єктів безпосередньої демократії; по-третє, повніше виявити внутрішні зв’язки в “нормативному масиві”; по-четверте,