

*Mazan L. M. Methodological approaches to the research of the action normative-legal acts in time.*

*Author has analyzed the basic methodological approaches to this research, as well as defined the reception used in the analysis of the action normative-legal acts in time.*

**Key words:** *the normative-legal act, methodology, methodological approach, method, research.*

**Пилипчук В. Г.**  
**Національний педагогічний університет**  
**імені М. П. Драгоманова**

## СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*У запропонованій статті розглянуто низку системних конституційно-правових проблем у сфері державотворення та пропозиції щодо шляхів їх вирішення.*

**Ключові слова:** *Конституція України, конституційна реформа, конституційно-правові проблеми.*

Сучасний світ наприкінці ХХ століття зазнав радикальних політичних, економічних, соціальних, духовних, екологічних змін. За цих умов відбувалося і становлення сучасної Української держави та її конституційного ладу.

Досить активно за часи незалежності України була й динаміка конституційних змін (1990–1996 р. – по мірі державного будівництва вносились зміни до Конституції УРСР, 1995 р. – підписано конституційну угоду, 1996 р. – прийнято Конституцію України, 2004 р. – внесено зміни до Конституції, 2010 р. – відновлено дію Конституції в редакції 1996 р., нині – створено Конституційну асамблею).

Історичний та політико-правовий аналіз конституційного процесу в умовах становлення і розвитку незалежної України свідчить про наявність низки системних конституційно-правових проблем у сфері державотворення, які становлять актуальну наукову і прикладну проблему та потребують всебічного опрацювання. Розглянемо деякі з них.

Перша – проблема жорсткого політичного протистояння та визначення оптимальної форми державного правління.

Досить влучні оцінки стосовно зазначеного ще на початку 1990-х висловив М. Горинь [1]: “Перед лицем великої небезпеки, яка чатує на нас, ми повинні, мусимо подолати вади наших міжпартійних взаємин:

- крайню більшовицьку нетерпимість до політичних опонентів;
- моральний осуд опонентів тільки тому, що вони опоненти;
- монополію на патріотизм, на істину і єдино правильну тактику боротьби...

Нам слід виходити із засад плюралістичного суспільства, в якому багатопартійність є нормою, дискусія – формою взаємин, національна єдність – умовою існування держави, а толерантне ставлення до опонентів – ознакою морального здоров’я нації”.

У контексті зазначеного заслуговують на підтримку й оцінки відомого іноземного державного діяча Лі Куан Ю<sup>\*</sup>, який зазначав: "...свобода може існувати лише в державі, в якій існує порядок, а не там, де панує анархія та постійна боротьба в суспільстві... Демократія працює лише у випадку, коли люди володіють культурою, яка ґрунтується на терпимості та прилаштуванні людей один до одного, що дозволяє меншості визнавати право більшості вести справи по-своєму до чергових виборів, терпляче й мирно очікуючи своєї черги очолити уряд у разі підтримки більшості виборців" [2].

Тобто, усі політичні сили мають чітко усвідомити, що єдиним джерелом влади є народ і що після правомірного обрання більшістю виборців тої чи іншої політичної сили меншість повинна визнати та підкоритися цьому вибору (до наступних виборів). Будь-яке ігнорування чи неправомірна відмова визнати результати виборів є свідченням неповаги до власного народу та низького рівня духовності, правової й політичної культури лідерів відповідних політичних сил.

За цих умов актуальною постає інша проблема, яка створює реальні й потенційні загрози національній безпеці – часті зміни форми державного правління. Нагадаємо, що 20 років тому Україна починала з парламентської форми правління, яка надалі змінювалася чотири рази: двічі діяла парламентсько-президентська та двічі президентсько-парламентська форма правління. Наслідки цих процесів – нестабільність політичної системи та системи державного управління, економіки та соціальної сфери, зовнішньої і внутрішньополітичної сфери.

Враховуючи вкрай динамічні трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні та світі, потребу стабілізації політичної системи та системи державного управління, при подальшому опрацюванні відповідних норм Конституції, вважаємо, доцільно взяти за основу президентську або президентсько-парламентську форму правління.

Передумовою реалізації цього підходу, з урахуванням вітчизняного та іноземного досвіду, зокрема країн ЄС і США, має бути запровадження конституційної системи противаг щодо належного парламентського контролю, незалежної судової системи, механізмів імпічменту тощо.

Друга проблема – визначення територіального устрою.

Україна згідно з нормами чинної Конституції є унітарною державою. Такий підхід, вважаємо, є історично виправданим та відповідає національним інтересам України. Питання федералізації, яке періодично виникає в ході політичної боротьби, як правило, напередодні чергових парламентських чи президентських виборів, за нашими оцінками, є дискусійним і може створювати певні загрози державному суверенітету, конституційному ладу і територіальній цілісності України.

При цьому, вважаємо, також слід враховувати наступні чинники:

– згідно з переписом населення 2002 року чисельність українців складає 77,8%, росіян – 13%, решта – інші національності (близько 100);

---

<sup>\*</sup> З 1959 по 1990 роки він незмінно обирався Прем'єр-Міністром Сингапуру. Під його керівництвом ця держава здобула незалежність та перетворилася із відсталі колонії в одну із найбільш розвинених країн світу, у якій чітко додержувались принципи духовності та професійності при відборі керівних кадрів.

– періодично в український інформаційний простір, як правило, за ініціативою чи участю іноземних політтехнологів, викидається ідея щодо розподілу держави на штучні автономні утворення.

Досвід Грузії, Молдови, Іспанії, колишньої Югославії та багатьох інших держав наочно свідчить, що процес автономізації часто супроводжується виникненням сепаратизму, соціальним напруженням, втратою територіальної цілісності, а подекуди – ескалацією екстремізму і збройним протистоянням.

З огляду на викладене пропонуємо зберегти унітарний територіальний устрій нашої держави з одночасним конституційним розширенням повноважень регіонів та органів місцевого самоврядування, насамперед, в соціально-економічній та культурній сферах.

Третя проблема – розшарування суспільства та проблема реалізації виборчих прав громадян.

Нині в Україні реалізується найгірший і найнебезпечніший світовий досвід стрімкого розшарування різних верств населення. Початок цього був покладений у 90-ті роки минулого століття внаслідок запровадження кримінально-олігархічного процесу приватизації майнового комплексу держави, що створювався десятки років багатьма поколіннями українців, росіян та громадян інших національностей, які мешкали на теренах України. Критичну 12-кратну межу між рівнем матеріального забезпечення найбагатших і найбідніших прошарків громадян ми перейшли ще на початку 2000-х і як наслідок отримали “помаранчеву революцію”.

Нині цей відрив, як свідчать світові рейтинги українських мільярдерів за 2010 рік, зростає ще більшими темпами, що може призвести до виникнення вибухонебезпечної ситуації в суспільстві. Наочний приклад – останні події в арабських країнах.

Досить влучну оцінку сучасним процесам надав відомий український письменник та громадський діяч, академік НАН України Б. Олійник [3]: “...нині, коли ми відаємо, в яку безодню матеріального і духовного зубожіння нас кинули... як низько впала ціна людського життя і гідності, як цілеспрямовано нас ведуть на галери дикого капіталізму, як уперто підштовхують до протиприродної межі, за якою смертність перевищує народжуваність, тобто, до геноциду, коли заохочується зрадництво, відступництво і регентство як норма. Коли за вільноконвертовану валюту продається все – від національних святинь і рідної землі аж до честі і совісті, – то нині, коли ми все це знаємо..., нині се нам не проститься...”.

За нашими оцінками, в сучасній Україні, по аналогії з Норвегією, Швецією та іншими розвиненими країнами необхідно запровадити нові конституційні принципи суспільних відносин (у тому числі соціальну відповідальність бізнесу та громадян із надприбутками), за яких економіка не буде обслуговувати інтереси лише вузького кола осіб, а працюватиме на інтереси кожної людини, суспільства і держави.

У контексті зазначеного виникає інше риторичне запитання: чи може за наявного рівня розшарування в суспільстві звичайний громадянин (інженер, робітник, селянин, вчитель, лікар, вчений та ін.) реалізувати своє конституційне право бути обраним, наприклад, у народні депутати України за мажоритарним округом. Відповідь відома. Позитивний результат можливий лише за підтримки тої або іншої фінансово-

промислової групи з подальшим лобіюванням їх інтересів у парламенті. Наслідки зазначеного також відомі – диспропорції соціально-економічного чи регіонально розвитку, порушення або неналежний захист прав тих чи інших соціальних груп населення, зростання недовіри до органів державної влади і конфліктогенності в суспільстві.

З огляду на викладене і досвід країн ЄС було б доцільним опрацювати питання щодо запровадження:

– двопалатного парламенту, в якому нижню палату обирати за відкритими партійними списками, а верхню – з числа представників регіонів. Зазначений підхід, вважаємо, сприятиме розвитку партійної системи, забезпеченню представництва інтересів усіх регіонів у парламенті та покращанню зв'язків з виборцями на місцях;

– конституційно-правових застережень щодо обсягів та джерел фінансування політичних сил та виборчих кампаній конкретних осіб. Насамперед, це стосується регламентування обмежень щодо рівня внесків однією фізичною чи юридичною особою або громадською організацією у передвиборчий фонд, заборона фінансування та будь-якого сприяння у виборах з боку іноземних країн, установ, організацій тощо.

Четверта проблема стосується захисту інформаційної сфери України.

Сучасний світ та Україна наприкінці ХХ століття вступили у новий період розвитку – побудови “інформаційного суспільства”, який характеризується стрімким поширенням інформаційно-комп'ютерних технологій та інформаційно-комунікаційних систем, а також формуванням цілого спектру нових суспільних відносин в інформаційній сфері. Тому не випадково у 2010 році Президент України своїм указом оголосив 2011 рік Роком освіти та інформаційного суспільства [4].

Аналіз сучасних глобальних процесів свідчить, що держави світу розділилися на дві основні групи:

а) розвинені країни, які є виробниками інформаційних технологій і послуг;

б) країни, що переважно є споживачами іноземної інформаційної продукції та послуг, що створює реальні виклики і загрози для їхньої інформаційної сфери.

До другої групи нині відноситься й Україна. До глобальних наслідків цього процесу слід віднести, з одного боку – низку нових позитивних можливостей у сфері комунікацій, економіки, фінансів, науки та освіти, різноманітних послуг та розвитку загальносвітового інформаційного простору, а з іншого – монополізацію інформаційної сфери окремими найбільш розвиненими державами, виникнення загроз інформаційній безпеці менш розвинених держав, втрата національних та культурних традицій, маргіналізація населення, поширення інформаційного тероризму і насилля, кіберзлочинності тощо.

З огляду на викладене, за нашими оцінками, слід зберегти конституційну норму (ст. 17 Конституції) про те, що забезпечення інформаційної безпеки є однією з основних функцій держави і справою всього Українського народу.

П'ята – проблема кадрового забезпечення політичної системи та органів державної влади.

В сучасній Україні поряд з багатьма позитивними зрушеннями і напрацюваннями, на жаль, мають місце суттєві проблеми серед політичної еліти, керівництва та представників органів державної влади. У політиці сьогодні, як і

багато століть тому, досить часто ті чи інші рішення й події визначаються не порядністю, не рівнем професійної підготовки чи духовності людини, а жадобою до влади і багатства.

Стосовно вищих посадовців ще у середині XIX століття М. І. Костомаров писав про необхідність всенародного обрання депутатів та урядовців "...не по роду, не по достатку, а по розуму і просвіщеності" [5].

Тобто, усі політики та керівники мають відповідати певним кваліфікаційним вимогам і ментальним потребам Українського народу. Насамперед, це стосується додержання прав і свобод громадян, недопущення авторитаризму у сфері державного управління, розвитку духовних цінностей [6].

Як свідчить новітня історія України, постійні "політичні бійки" та відверта торгівля національними інтересами наносять непоправні збитки громадянам, суспільству і державі. Вказане питання вже турбує не лише експертів і вчених, але й широкі верстви населення, яке досить стрімко завершує процес перетворення у свідому силу – основу майбутнього громадянського (інформаційного) суспільства.

Відсутність системи відбору та вивчення потенційних здібностей, професійних і моральних якостей кандидатів у народні депутати й депутати до місцевих рад, на керівні посади та посади державних службовців, суддів і правоохоронців, вважаємо, є однією із основних причин низки публічних скандалів, пов'язаних з аморальними чи протиправними діями представників політичних сил та органів влади протягом останніх років.

Загалом, питання визначення кваліфікаційних вимог до претендентів на роботу у владних структурах існує вже не одне століття. Але в умовах глобальних трансформаційних змін ця проблема стрімко актуалізується. Динаміка глобальних змін потребує від національних еліт глибокого розуміння взаємозалежності кожного суспільства і держави, їх вразливості від сучасних викликів і загроз та гострої потреби спільного пошуку ефективних шляхів розв'язання глобальних і національних проблем.

Вирішити вказані проблеми, за нашими оцінками, здатен лише департизований, професійно підібраний та підготовлений, патріотично налаштований та відповідальний апарат державних службовців.

Сучасні досягнення психологічних, медичних та інших галузей науки дають змогу на високому і достовірному рівні оцінювати потенційні можливості та здібності кожного кандидата в депутати, кандидата на керівну чи іншу відповідальну посаду.

У порядку порівняння зауважимо, що психологічне і медичне тестування обов'язково проходять усі абітурієнти, які вступають на навчання у військові, спеціальні та вищі юридичні навчальні заклади, де готують фахівців для правоохоронних органів та інших суб'єктів сектору безпеки. Водночас, на майбутніх народних депутатів, політичну еліту і державних діячів, які несуть набагато більшу відповідальність перед суспільством і державою, зазначені вимоги не поширюються.

За цих умов прийшов час змінити конституційно-правові вимоги до політиків, керівників усіх рівнів, державних службовців, суддів та працівників правоохоронних органів, запровадивши стосовно них такі основні принципи: рівність усіх перед законом; вища посада дає не більші блага, а більшу відповідальність; професіоналізм, працездатність, порядність і патріотизм – головні передумови обрання чи призначення

на керівну або вищу посаду.

Запровадження позапартійності для усього інституту державної служби, перехід від формування державного апарату за принципом належності до тієї чи іншої команди, фінансово-промислової групи чи політичної сили до принципів професіоналізму, працездатності, порядності та патріотизму (в широкому розумінні цього слова) – жорстка необхідність сьогодення та одна із головних передумов подальшого сталого розвитку України.

Як приклад, подібні кадрові підходи у 60-х роках минулого століття були запроваджені урядом Сингапуру, який за декілька десятиліть після здобуття незалежності перетворився з відсталої колонії в одну із найбільш розвинених держав світу.

Шоста – проблема протидії корупції.

Нині корупція становить реальну загрозу національній безпеці. У контексті зазначеного однією із ключових для України залишається проблема розмежування влади та бізнесу (2004 року вона набула форми одного із головних, але не реалізованих лозунгів “помаранчевої революції”).

За оцінками багатьох експертів та вчених, що знаходять підтримку серед широкого загалу громадян України, наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття в умовах побудови т.зв. “дикого капіталізму” відбулися певні деформації, коли не духовно розвинені та професійно підготовлені люди отримували визнання і реальну владу, а ті, котрі володіють значними фінансовими і матеріальними ресурсами. Вони ж при вирішенні власних проблем досить часто заохочують поширення корупції в органах виконавчої, законодавчої і судової влади.

Внаслідок поширення корупційних проявів серед значної кількості державних службовців відбувається деморалізація і розпад вказаних органів, а широкі кола населення втрачають віру в соціальну справедливість, захищеність своїх прав і свобод.

Як свідчить аналіз, для попередження вказаного перебігу подій вкрай важливо змінити основні орієнтири діючої в Україні та багатьох інших державах світу моделі ринкових відносин і ввести ряд обмежень стосовно тих, хто намагається опиратися у відносинах із оточуючими на т.зв. “силу грошей”.

Насамперед, це стосується національних і транснаціональних корпорацій. Як приклад, протягом 1980-х років “із 500 найбільших американських корпорацій стосовно 115 були зафіксовані такі злочинні дії як роздача хабарів”. Зокрема, “...загальна сума хабарів, виплачених іноземним “клієнтам” концерном “Боїнг” становила 33 млн. доларів” [7]. Відповідна статистика щодо України потребує додаткового опрацювання.

В сучасних умовах певні кроки, спрямовані на подолання корупції вже здійснено на рівні міжнародного права і національного законодавства. Зокрема, в Україні 2011 року почала діяти низка нових законодавчих актів у цій сфері.

Водночас, головне завдання нині полягає в тому, щоб не допустити формування сталої громадської думки про те, що гроші вирішують усе, оскільки поширення таких поглядів, як свідчить негативний досвід деяких інших країн, може призвести до деградації суспільства і держави.

Наочними у контексті зазначеного є оцінки Мічиганського університету США

[8]: “Багато людей вважають, що коли у них буде більше грошей, їх життя стане більш щасливим. Результати проведеного дослідження серед осіб з різним рівнем достатку свідчать, що додаткові грошові кошти не є панацеєю від усіх життєвих труднощів, а в головних сферах життя є взагалі неефективними”.

В основу подолання корупційних проявів, вважаємо, мають бути покладені такі конституційні принципи:

- рівності прав і свобод людини і громадянина;
- рівності обов’язків та відповідальності усіх громадян перед законом;
- принцип розподілу влади та бізнесу.

Загалом, розгляд вказаних проблем підсумуємо такими основними висновками і пропозиціями:

1) в сучасних умовах актуальною постає проблема розвитку цивілізованих форм політичних дискусій, поваги до опонента, відмови від застосування т.зв. “чорних політтехнологій”, забезпечення визнання результатів виборів та демократичної передачі влади від однієї політичної сили до іншої, підвищення особистої відповідальності політиків і державних діячів, беззаперечного визнання пріоритету національних інтересів і національної безпеки та об’єднання усіх політичних сил задля їх захисту;

2) потребує дослідження проблема визначення кваліфікаційних вимог до політиків і претендентів на керівні посади, розмежування влади й бізнесу, а також запобігання використанню т.зв. “сили грошей”, як одного із ключових чинників зростання корупційних проявів. При цьому, важливо не допустити формування сталої громадської думки, що гроші вирішують усе та вивчити шляхи посилення юридичної відповідальності осіб, які намагаються застосовувати корупційні механізми і т.зв. “силу грошей” при вирішенні тих чи інших питань;

3) вважається за необхідне опрацювати питання щодо оптимізації системи державної служби і партійного відбору, вивчення потенційних здібностей, професійних та моральних якостей кандидатів у народні депутати й на керівні посади. Забезпечити запровадження стосовно політиків та керівників усіх рівнів таких основних принципів: а) рівність усіх перед законом; б) вища посада дає не більші блага, а більшу відповідальність; в) високий рівень професійної підготовки, працездатність, порядність і патріотизм (у широкому розумінні) – головні передумови обрання чи призначення на керівну посаду.

#### **Використані джерела:**

1. Горинь М. Газета “Вільна Україна”, 8 серпня 1992 р.
2. Lee Kuan Yew. The Singapore Story: 1965 – 2000. From third world to first. Harper Collins Publishers, N.Y., USA, 2000. P. 346, 348.
3. Олійник Б. Два роки в Кремлі. К. : “Сільські вісті”, 1992. – С. 96-97.
4. Указ Президента України від 30.09.2010 № 926/2010 Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні. – [Електронний ресурс]. – Доступний з: [www.president.gov.ua/documents/](http://www.president.gov.ua/documents/)
5. Костомаров М. І. Закон Божий (Книга буття українського народу). – К. : Либідь, 1991. – С. 33.
6. Бичко І. В. Філософія. Курс лекцій. – К. : “Либідь”, 1993. – С. 228-230.
7. Гершкевич Б. Я. Империализм, события, факты, документы. – М. : Политиздат. 1987. – С. 23-24.

8. U.S. "News and World Report", Des. 24, 1979, p. 64.

**Пилипчук В. Г. Системные проблемы конституционной реформы в Украине.**

*В предложенной статье рассмотрен ряд системных конституционно-правовых проблем в сфере создания государства и предложения относительно путей их решения.*

**Ключевые слова:** Конституция Украины, конституционная реформа, конституционно правовые проблемы.

**Pylypchuk V. G. The System problems of constitutional reform in Ukraine.**

*In the offered article the row of system constitutional-legal problems is considered in the field of creation of the state and suggestion in relation to the ways of their decision.*

**Keywords:** Constitution of Ukraine, constitutional reform, constitutionally legal problems.

**Ригун Н. В.**

**Національний педагогічний університет  
імені М. П. Драгоманова**

## **ОСОБЛИВОСТИ ВИДІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬСЯ МІНІСТЕРСТВОМ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**

*Роль статті полягає у розкритті особливостей та комплексному аналізі правової експертизи нормативно-правових актів, яка здійснюється на сьогоднішній день Міністерством юстиції України.*

**Ключові слова:** правова експертиза, висновок, антикорупційна експертиза, Європейський Союз, корупціогенні норми, міжнародний договір, гендерно-правова експертиза.

В умовах розвитку законодавства України та постійних змін до нього неможливо без нових підходів до вивчення нормативно-правових актів. Робота при підготовці та розробки нормативно-правового акта є досить відповідальною діяльністю, оскільки вона передбачає не тільки наявність теоретичних напрацювань, а також застосування практичних навичок.

У свою чергу, проблематиці удосконалення якості проектів нормативно-правових актів також були присвячені роботи й інших вчених, в яких обґрунтовується ідея про те, що запровадження громадського контролю за якістю правотворчої роботи є гарантом якості самих правових актів [1].

Крім того, підвищення ролі науки в правотворчій діяльності є безумовно необхідною умовою всього процесу правотворчості та ефективності нормативно-правових актів, які приймаються в Україні.

Отже, в процесі правотворчості застосування набуває експертиза, зокрема нормативно-правова, яка є однією з найважливіших форм використання спеціальних знань, оскільки залучення фахівців дає можливість для більш ширшого вивчення проекту нормативно-правового акта, зауважень та пропозицій до нього, а також для його подальшого удосконалення.

На думку більшості сучасних вчених-правознавців, законодавча база України на сьогодні потребує якісного вдосконалення, з однієї сторони, та модернізації всього правотворчого процесу як передумови якості нормативно-правових актів, з іншої