

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ ІНСТИТУТАМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Волошина Ю. В.

У статті аналізуються теоретичні та правові проблеми забезпечення національного суверенітету інститутами прямої демократії. Особлива увага приділяється шляхам вирішення проблем у цій сфері та впровадження народної законодавчої ініціативи.

Ключові слова: національний суверенітет, інститути демократії, законодавча ініціатива.

В статье анализируются теоретические и правовые проблемы обеспечения национального суверенитета институтами прямой демократии. Особое внимание уделяется путям решения проблем в этой сфере и внедрения народной законодательной инициативы.

Ключевые слова: национальный суверенитет, институты демократии, законодательная инициатива.

The article analyzes the theoretical and legal problems of ensuring national sovereignty institutions of direct democracy. Particular attention is paid to ways of solving the problems in this area and the introduction of popular legislative initiative.

Keywords: national sovereignty, democratic institutions, the legislative proposal.

Становлення громадянського суспільства в Україні та розбудова правової, соціальної держави за європейськими стандартами передбачають перетворення Українського народу (нації) з об'єкта державного управління на головного суб'єкта влади, що зумовлює необхідність розвитку й удосконалення всіх форм народовладдя. При цьому пріоритетними видаються ті інститути демократії, що дозволяють Українському народові безпосередньо вирішувати найважливіші проблеми суспільного та державного життя.

Звертаючись до цієї проблеми, варто зазначити, що актуальність її і на сьогодні не втратила свого значення, хоча з часу проголошення Декларації про державний суверенітет України минуло вже 23 роки. Величезним громадянським подвигом на той час і особливо сьогодні звучать ці слова: "Верховна Рада Української РСР, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту й неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах" [1].

Підтримані українським народом на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року ідеї були реалізовані Верховною Радою, яка створила правове підґрунтя демократичної, соборної держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, що допомогло отримати політичне і юридичне визнання України як незалежної, самостійної держави.

24 серпня 2014 року Україна відзначила двадцять

три роки з дня проголошення її незалежності. Проте саме зараз в Україні потрібно звернути особливу увагу на шляхи забезпечення національного суверенітету, а також на вибір та удосконалення засобів і методів для його здійснення.

Звернення до цієї проблеми далеко не випадкове. Стимулом до цього послужив очевидний факт: після двадцяти трьох років свого незалежного існування, Україна опинилася на піку затяжної й глибокої загальносистемної кризи, що охопила практично всі сторони життя громадянського суспільства. За своїми масштабами й глибиною вона вже об'єктивно наближається до національної катастрофи. Тому постала гостра необхідність з'ясувати відповіді на поставлені питання, а найперше - чи дійсно керівним принципом розбудови української незалежності стала реалізація безпосередньої демократії народу (нації), і які проблеми та напрями розвитку національного суверенітету виникають на цьому шляху?

У вітчизняній юридичній науці існує велика кількість наукових праць з проблем розуміння й забезпечення національного суверенітету інститутами безпосередньої демократії, різних аспектів правового регулювання виборів і дії виборчого законодавства. Зазначені питання досліджували такі вітчизняні вчені, як М. Баймуратов, І. Бутко, Г. Волянська, Д. Горшков, Р. Давидов, В. Кампо, М. Козюбра, О. Мазур, Г. Мурашин, М. Орзіх, В. Погорілко, С. Рябов, В. Співак, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Яворський та ін. Різні аспекти теорії безпосередньої демократії розглядали радянські, російські та зарубіжні дослідники: С. Авак'ян, Ю. Веденєєв, М. Вітрук, А. Вішняков, І. Видрін, В. Воєводін, А. Іванченко, А. Кім, А. Ковлер, А. Кокотов, О. Кутафін, В. Лисенко, В. Маклаков, Т. Пальгунова, Б. Страшун, Н. Теплова та ін..

Метою цієї наукової статті є висвітлення проблемних аспектів і шляхів забезпечення національного суверенітету інститутами безпосередньої демократії.

Проводячи теоретико-правовий аналіз концепції національного суверенітету як однієї з основних ознак національної держави, особливу увагу варто приділити проблемним аспектам цього складного юридичного явища в сучасних умовах глобалізації та європейської інтеграції, особливо питанням його забезпечення інститутами безпосередньої демократії.

Сучасною універсальною формою організації суспільства виступає національна держава, де суверенітет є фундаментальним принципом. Окремі питання національного суверенітету як політико-правової категорії досліджувались відомими вітчизняними та зарубіжними науковцями у сфері теорії та історії держави і права, конституційного й міжнародного права, етнодержавознавства, історії та політології, зокрема: В. Гапотієм, О. Зінов'євим, М. Ільїним, І. Кресіною, І. Кудрявшевою, Є. Кузьмінін, Ж. Мере, О. Порфир'євим, П. Рабіновичем, Ю. Римаренком, О. Скакун, Ж. Тускозом, Г. Федущак-Паславською, В. Шаповалом, Ю. Шемшученком та іншими.

Аналіз результатів цих наукових досліджень свідчить про те, що саме поняття "національний суверенітет"

було нерозривно пов'язане з нацією й з'явилося разом з нацією. Термін "національний суверенітет", що виник на Заході, застосовувався тільки до новоутворених мононаціональних держав Заходу й у буржуазних наукових джерелах з часом став синонімом державного суверенітету. Поділяємо думку Р. Тузмахамедова [2, 57] про те, що державний і національний суверенітет історично й суспільно-політично - поняття різні, оскільки відображають різні явища, хоча й пов'язані між собою. Під поняттям національної держави розуміємо державу, утворену нацією, що проживає на її території та становить переважну більшість населення країни. Така держава повинна гарантувати й ефективно захищати права та свободи громадян всіх національностей, які становлять її народ. Тому вважаємо, що одним з головних механізмів реалізації цієї концепції державності є закріплення принципу національного суверенітету як юридичної її ознаки.

Правова наука та практика визначає національний суверенітет залежно від особливостей носія влади й суспільно-політичних чинників національного державотворення у двох аспектах: перший пов'язаний з поняттям "народ" як політичної нації, а інший - у розумінні нації як етносу. В. Гапотій [3, 6] під суверенітетом нації розуміє верховенство нації як політичного утворення, яке складається з осіб усіх національностей, що проживають у державі, а під національним суверенітетом - суверенітет нації в етнічному розумінні. На наш погляд, можна не погодитися з такою думкою, оскільки, як стверджує В. Шаповал [4, 686], "суверенітет національний - це суверенітет народу як політичної нації".

Сучасна концепція національного суверенітету розглядає його як повновладдя нації, її політичну свободу, право й реальну можливість визначати характер свого національного життя, зокрема політично самовизначитися аж до відокремлення й утворення самостійної держави. Національний суверенітет забезпечується насамперед державністю, комплексом конституційних прав і юридичних актів, а також традиціями й неписаними правилами поведінки. Істотну роль у цьому процесі відіграють демократичні гарантії - соціальні, економічні, політичні, культурні [5, 56].

Тому національний суверенітет є якісною характеристикою нації та невід'ємним атрибутом національної держави. Національний суверенітет закріплює право націй на самовизначення. О. Скакун розглядає поняття "суверенітет нації" як повновладдя народу, що здійснюється через реалізацію принципу "право нації (народу) на самовизначення". Головне, на думку вченої, щоб титульна нація не використовувала свою перевагу для обмеження прав представників інших націй. Право нації на самовизначення (національний суверенітет) не є тотожним праву нації на державний суверенітет. Підтримуємо позицію О. Скакуна у тому, що в умовах багатонаціональної держави недоцільно кожній етнічній групі претендувати на державну реалізацію національного самовизначення. Адже в сучасному світі існує близько трьох тисяч етносів, і якщо кожен з них буде відстоювати позицію власної національної держави, це може призвести світ до хаосу. Національне самовизначення може реалізовуватись також і в інших демократичних формах, таких як національно-територіальна автономія і культурно-національна автономія [6, 74-75].

Вважаємо, що політика держави у сфері національного самовизначення повинна відповідати міжнародним правовим стандартам і реаліям сьогодення. Механізм

реалізації цього принципу не повинен порушувати територіальну цілісність держави та основні права людини, які згідно з нормами міжнародного права визнаються єдиними та неподільними.

О. Зінов'єв виділяє ряд факторів, які, на нашу думку, є легітимним критерієм реалізації принципу національного самовизначення у формі відокремлення та утворення власної національної держави: по-перше, нація, що претендує на суверенність у формі відокремлення, повинна складати абсолютну більшість населення, що проживає на цій території; по-друге, повинен бути досягнутий розумний консенсус з усіма її територіальними суб'єктами; по-третє, повинні максимально враховуватись воля, права та інтереси націй і народностей, які спільно проживають на цій території з метою досягнення національної злагоди у створюваній суверенній державі; по-четверте, утворювана держава повинна бути політично й економічно життєздатною. Крім того, досить важливою умовою, на наш погляд, є те, що утворювана суверенна держава не повинна бути дестабілізуючим чинником на внутрішньому та міжнародному рівнях; по-п'яте, така держава, природно, повинна мати зовнішні межі [7, 25-26].

Щодо внутрішніх меж національного суверенітету у сфері влади, то М. Тесленко висловлює думку щодо можливості його обмеження в окремих випадках, оскільки народ є первинною владою, яка засновує вторинну [8, 196].

Окрім цього, потребують, на нашу думку, подальшої наукової розробки проблемні питання правових аспектів національного суверенітету як одного з основних чинників сучасного національного державного будівництва, і одним з таких питань виступає розвиток національного суверенітету шляхом удосконалення інститутів безпосередньої демократії. Керівним принципом розбудови української державності за умов сьогодення є реалізація безпосередньої демократії народу. Вона характеризується цілою низкою безсумнівних достоїнств, що робить цю ідею вельми популярною в усьому цивілізованому світі. Демократія цілком справедливо вважається ефективним компромісом між економічно пануючими класами суспільства й усім іншим населенням, своєрідною формою соціально-політичного консенсусу, який стоїть на чолі керівництва суспільно-історичними процесами. Демократичний устрій суспільства давно й переконливо довів здатність забезпечити динамічний розвиток економіки, культури, освіти, науки, став важливою гарантією соціальної справедливості й неухильного підвищення добробуту людей. А тому, здавалося б, нам тепер досить запровадити в Україні світовий досвід безпосередньої демократії й не утруднювати себе подальшими теоретичними пошуками тих аспектів правової теорії, які стосуються демократії як державно-політичного ладу.

Неупереджений аналіз цієї сфери засвідчує, що вона має складну внутрішню структуру й обтяжена внутрішніми суперечностями. Їх сутність полягає в намаганні поєднати майже несумісне: з одного боку, максимально повне волевиявлення народу та пов'язане з ним широке народне представництво в органах державної влади, а з іншого - вимога високого професіоналізму й компетентності в керівництві суспільними процесами.

Народовладдя в Україні реалізується на основі Конституції України через інститути безпосередньої (прямої) чи представницької демократії. До інститутів безпосередньої демократії, які забезпечують прийняття державного рішення прямим волевиявленням народу,

відносять: референдум; обговорення проектів нормативних актів; участь у виборах органів державної влади; загальні збори (збір) громадян; звіти депутатів і виконавчих органів перед населенням.

Референдум - голосування населення всієї держави (загальнодержавний референдум) або певної частини її населення (місцевий референдум) з метою вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя. Референдум і вибори мають загальний метод здійснення голосування, але різняться своїм предметом. Вибори проводяться для визначення особи, яка, на думку більшості виборців, найбільш гідна обіймати виборну посаду. Завдання референдуму - вирішення важливих питань, не пов'язаних із наданням юридичної сили мандатам якихось осіб. Це можуть бути затвердження, зміна чи скасування законів, вирішення проблем територіального устрою в межах держави тощо.

У науковій літературі та законодавчій практиці поряд з терміном "референдум" інколи застосовується термін "плебісцит". У багатьох випадках їхній зміст рівнозначний. Але між ними вбачають і різницю, яка полягає в тому, що референдум регламентується нормами конституційного права певної держави і його предметом може бути досить широке коло питань. Підстави й порядок проведення плебісциту переважно врегульовуються міжнародно-правовими нормами, і його предметом найчастіше є вирішення територіальних суперечок між різними державами.

Залежно від тих чи інших ознак референдуми поділяються на певні види. Зокрема, розрізняють імперативний і консультативний, конституційний і законодавчий, обов'язковий і факультативний.

Імперативний і консультативний референдуми розрізняються за їхніми юридичними наслідками. Рішення, винесене імперативним референдумом, має загальнообов'язкове значення й не потребує ніякого затвердження. Імперативним, зокрема, був референдум 1 грудня 1991 року, під час якого визначалося, бути чи не бути Україні незалежною державою. Результати консультативного референдуму юридичної сили не мають. Його призначення полягає в установленні думки виборців щодо певного питання. Ця думка може бути врахована, але не є обов'язковою для вирішення державними органами відповідної проблеми. У деяких країнах консультативний референдум здійснюється під назвою "всенародного обговорення".

Конституційним називається референдум, унаслідок якого змінюється, приймається або відхиляється конституція. Якщо ж ці питання вирішуються стосовно звичайного закону, то референдум називають законодавчим.

Обов'язковий референдум - це референдум, проведення якого є обов'язковим для вирішення визначених конституцією проблем.

Відповідно до ст. 73 Конституції України обов'язковим є всеукраїнський референдум для вирішення питань щодо зміни території України [9]. В інших країнах предметом обов'язкового референдуму визначаються, наприклад, затвердження статутів автономних територій (Іспанія), затвердження Конституції та зміни до неї, розв'язання протиріч між палатами парламенту (Швейцарія) тощо.

Якщо ж референдум визначається як один з можливих, але необов'язкових способів вирішення певних питань, то він називається факультативним. Це може стосуватися, наприклад, затвердження законів, міжнародних угод тощо.

Попри те, що референдум розглядається як форма

волевиявлення народу, міжнародна державно-правова практика свідчить про юридичну й політичну недоцільність вирішення певних питань референдумом. Звідси конституції ряду країн забороняють вносити на референдум певне коло питань. Переважно це стосується законів і рішень, пов'язаних із фінансово-бюджетними проблемами, наданням громадянства, амністіями, помилуваннями тощо. Такий підхід виправданий. Легко передбачити результати референдуму з затвердження бюджету чи встановлення нових податків. Зокрема, Конституція України ст. 74 встановлює, що в Україні не допускається проведення референдумів щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Ініціатива щодо проведення референдуму визнається народною, а отже, обов'язковою до втілення в життя, якщо відповідна вимога виходить не менш як від трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу. Аби ця ініціатива відображала прагнення Українського народу, Конституція встановлює, що підписи під вимогою про призначення референдуму повинні бути зібрані не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній з них. Такий порядок надає певним групам виборців і різним громадським об'єднанням можливість спробувати реалізувати свої політичні ідеї у випадках протидії з боку державних структур завдяки наданню цим ідеям через референдум усенародної підтримки.

Останнім часом виникає також питання щодо доцільності запровадження в Україні народної законодавчої ініціативи. Забезпечення умов для реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (народна законодавча ініціатива) та встановлення порядку прийняття та скасування законів на всеукраїнському референдумі є предметом обговорення в колах українських науковців і практиків.

Зважаючи на це, актуальним є аналіз положень Основного Закону України та рішень Конституційного Суду України, які стосуються процедури прийняття законів за народною ініціативою. Відповідно до статті 93 чинної Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. У свою чергу, пункт 3 частини 1 статті 85 Конституції визначає, що до повноважень парламенту належить прийняття законів. Водночас розділ III Основного Закону України передбачає можливість прийняття законів безпосередньо народом - на всеукраїнському референдумі [9].

Слід зазначити, що за час, який минув від дня набуття чинності Конституцією України, у нашій країні на всеукраїнському референдумі не було прийнято жодного закону. Така ситуація, скоріш за все, пояснюється не стільки низькою активністю громадян, як тим, що "здійснення народовладдя у формах безпосередньої демократії виглядає в Конституції надзвичайно обмеженим, і це пояснюється стриманим відношенням органів публічної влади в центрі й на місцях до волевиявлення народних мас у проявах народної ініціативи". Це, по-перше, пов'язано з ускладненою процедурою проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. У цьому контексті необхідно порівняти вітчизняне законодавство з європейською практикою. У країнах Європи встановлено різні вимоги до кількості громадян, котрі можуть ініціювати проголошення референдуму (Нідерланди - 600 тис. підписів,

Італія - 500 тис. підписів, Словаччина - 350 тис. підписів, Литва - 300 тис. підписів, Португалія 75 тис. підписів, Словенія 40 тис. підписів [10, 81-82]). Натомість найбільшу кількість громадян, які сукупно є суб'єктом народної ініціативи, установлено в Україні. Так, частина 2 статті 72 Конституції України встановлює, що всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу. При цьому необхідно, щоб підписи щодо призначення референдуму було зібрано не менш ніж у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. По-друге, чинна Конституція України не містить вимог щодо особливостей розгляду та ухвалення законопроектів на всеукраїнському референдумі. Єдине застереження, яке міститься в Основному Законі України (стаття 74), установлює, що референдум не допускається щодо законопроектів із питань податків, бюджету та амністії. Отже, може виникнути ситуація з унесенням за народною ініціативою законопроекту, що, наприклад, спрямований на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності чи містить інші ознаки неконституційності. Не врегульованими також є питання щодо необхідності подання постатейно розробленого законопроекту та проведення його експертизи (наприклад, у частині узгодженості законопроекту з Конституцією та законами України чи фінансовими можливостями держави). Тут слід зазначити, що існуючі конституційні права та свободи людини й громадянина, зокрема й право на волевиявлення через всеукраїнський референдум, формально не можуть бути обмежені негативною експертизою. Зважаючи на це, закони України, прийняті українським народом шляхом проведення всеукраїнського референдуму, можуть бути предметом розгляду лише Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні щодо вирішення питання про їхню конституційність [11, 8-11].

Слід, утім, зазначити, що відповідні питання отримали часткове врегулювання в ухваленому 6 листопада 2012 року Законі України "Про всеукраїнський референдум". Так, частина третя статті 20 цього закону визначає, що тексти законопроектів, що виносяться на законодавчий референдум, не повинні скасовувати чи обмежувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини й громадянина, або бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України [12]. Водночас видається доцільним проведення, наприклад, Кабінетом Міністрів України зазначених експертиз та інформування виборців про їх результати.

Щодо можливості врахування в Основному Законі України досягнень сучасного конституціоналізму Європейського Союзу в частині проведення законодавчих референдумів слід зазначити наступне.

Законодавство країн-членів ЄС містить різні варіанти реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи. Умовно їх можна згрупувати наступним чином. В одних країнах допускається прийняття або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства. В інших - народна законодавча ініціатива реалізується через представницький орган державної влади - парламент. Натомість Конституція України (стаття 72, 74) передбачає можливість реалізації безпосереднього народовладдя, зокрема щодо прийняття законів за народною ініціативою на всеукраїнському референдумі.

При вирішенні питання про необхідність запрова-

дження в Україні такої форми безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива, необхідно виходити з наступного. Конституційний Суд України, здійснюючи тлумачення низки статей Конституції України у 2008 році [13, 1056], вирішив, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією й законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів (із питань податків, бюджету, амністії), прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України (стаття 74). Таким чином, зараз Основний Закон України не містить порядку прийняття народом на всеукраїнському референдумі законів України. Водночас Конституція України (стаття 8) встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Тому видається передчасним (до внесення змін до чинної Конституції України в частині, що визначатиме порядок прийняття народом України законів України) урегулювання в Законі України "Про всеукраїнський референдум" питань, що передбачають процедуру прийняття на всеукраїнському референдумі законів України.

З урахуванням окреслених положень, приходимо до висновків, що в подальшій роботі над оновленням Конституції України суб'єктам законодавчої ініціативи треба також розглянути можливість уточнення положень розділів III "Вибори. Референдум", IV "Верховна Рада України" та внесення змін, зокрема:

зменшити вимоги до кількості громадян, які можуть ініціювати проголошення всеукраїнського референдуму, також і щодо прийняття законів. При цьому необхідно передбачити, що народна законодавча ініціатива реалізується шляхом унесення постатейно розробленого законопроекту;

передбачити право громадян на народну законодавчу ініціативу у Верховній Раді України. Наприклад, законопроект на розгляд парламенту може бути внесений на вимогу не менше як вісімдесяти тисяч виборців (розмірно з кількістю виборців, достатньою для обрання народного депутата України (суб'єкта законодавчої ініціативи) в одномандатному виборчому окрузі);

запровадити "народне вето" як різновид народної законодавчої ініціативи, що передбачатиме можливість скасування на всеукраїнському референдумі прийнятих Верховною Радою України законів. При цьому референдум не проводиться, якщо парламент самостійно відміняє такий закон;

установити, що закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, набуває чинності за загальним правилом набуття чинності Законів України (не раніше дня їх опублікування).

Література

1. Декларація про державний суверенітет України: прийнята 16 лип. 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1990. - № 31. - Ст. 429.
2. Тузмахамедов Р.А. Национальный суверенитет. - М., 1963 - С. 57.
3. Гапотій В.Д. Теоретичні та практичні аспекти суверенітету народу, нації та держави: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Х., 2005. - С. 6.
4. Шаповал В.М. Суверенітет національний / Юридична енциклопедія: В 6 т. // Редкол.: Ю.С. Шемшученко (го-

- ва редкол.) та ін. - К., 1998. - Т. 5: П-С. - 2003. - С. 686.
5. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: Підручник. - К., 2006. - С. 56.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. - Х., 2006. - С. 74-75.
7. Зиновьев А.В. Суверенитет, демократія, государство // Правоведение: Научно-теоретический журнал. - С.-Петербургский госуд. университет. - 2006. - Вып. 6 (269). - С. 25-26.
8. Тесленко М.В. Національний суверенітет і його межі // Держава і право: 36. наук. праць. - 2005. - Вип. 27 - С. 196-197.
9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
10. Референдуми в Європейському Союзі / О. Чеба-

- ненко, О. Гришук, Н. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д. Ковриженка. - К.: ФАДА, ЛТД, 2007. - С. 81-82.
11. Мірошніченко Ю. Влада Українського народу та шляхи забезпечення конституційності його рішень / Ю. Мірошніченко // Журнал "Віче" - 2011. - № 21 (306). - С. 8-11.
12. Закон України про всеукраїнський референдум від 06.11.2012 р. № 5475-VI // Голос України. - 2012. - № 226.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квіт. 2008 р. № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. - 2008. - № 32. - Ст. 1056.

Волошина Ю.В.,
здобувач кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 18.11.2014

УДК 342.537

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ

Градова Ю. В.

У статті досліджено проблеми, пов'язані з удосконаленням чинного законодавства за допомогою введення правового моніторингу як інституту аналітичного вивчення та оцінки дії правових актів і практики їх реалізації. Проаналізовано вплив законодавства на дотримання та захист прав і свобод людини. У роботі докладно розглянуто правовий моніторинг, визначений його суб'єктно-об'єктний склад. На основі зарубіжного досвіду запропонована змішана, відносно централізована модель організації моніторингової діяльності в Україні.

Ключові слова: нормотворчість, оцінка ефективності законодавства, правовий моніторинг, захист прав та свобод людини.

В статье исследованы проблемы, связанные с совершенствованием действующего законодательства посредством введения правового мониторинга как института аналитического изучения и оценки воздействия правовых актов и практики их реализации. Проанализировано влияние законодательства на соблюдение и защиту прав и свобод человека. В работе подробно рассмотрен правовой мониторинг, определен его субъектно-объектный состав. На основе зарубежного опыта предложена смешанная, относительно централизованная модель организации мониторинговой деятельности в Украине.

Ключевые слова: нормотворчество, оценка эффективности законодательства, правовой мониторинг, защита прав и свобод человека.

This article explores the problems associated with current legislation by introducing a legal institute monitoring and evaluation of the analytical study of the legal acts and practice implementation. The influence legislation for compliance and protection of human rights and freedoms. In this paper detail the legal monitoring, define its subject-object structure. Based on international experience offered mixed, relatively centralized model of monitoring activities in Ukraine.

Keywords: rule-making, assessment of the effectiveness of legislation, legal monitoring, protection of rights and freedoms.

У світлі конституційної реформи, в умовах постійних змін законодавчої бази з метою її наближення до вимог Європейського Союзу, очевидно, існує нагальна потреба більш прискіпливо, обдуманно приймати закони, оскільки поспішні рішення призводять до постійного внесення поправок, доповнень і як результату - прогалин, колізій чи дублювань правових норм. Все це позначається на низькій ефективності та дієвості законодавчих актів.

Декларативність, пробільність, дефектність законодавства дискредитує роль права у свідомості значної частини суспільства, а це, у свою чергу, знижує рівень правової культури населення, породжує правовий нігілізм, що негативно позначається на ефективності забезпечення прав і свобод людини й громадянина. До спеціальних засобів мінімізації правового нігілізму С.В. Шерстюк відносить: удосконалення системи правотворчості; забезпечення відповідної якості законів, що приймаються; наявність розвиненої та дієвої системи правозастосовної діяльності; підвищення ефективності й законності діяльності правоохоронних і судових органів, підвищення рівня правосвідомості та правової культури громадян [1, 270].

З проблемою підвищення ефективності законодавства пов'язане питання дотримання й захисту прав людини. Адже саме закони встановлюють права, свободи й обов'язки особи, визначають межі та підстави обмеження прав і свобод державою. Останнім часом моніторингові дослідження науковців і практиків діяльності у сфері дотримання прав людини, зокрема в Україні, зосереджуються переважно на виявленні й усуненні конкретних порушень прав людини внаслідок незаконності (тобто невідповідності закону) втручання держави в реалізацію прав і свобод особи [2].

Захист прав і свобод людини безпосередньо залежить від законодавчої бази держави, оскільки тільки в тій державі, де на конституційному рівні закріплені та гарантовані права й свободи людини, де законодавчо врегульовані правовідносини між громадянами й державою, можна говорити про реальність, дієвість механізму гарантій прав і свобод людини й громадянина.

Саме тому створення чіткої, внутрішньо узгодженої системи права й системи законодавства є сьогодні одним з найважливіших і найактуальніших завдань, вирішення

© Ю.В. Градова, 2014