



Л. Р. Наливайко*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

У вітчизняній юридичній науці сьогодні не існує єдиної думки щодо класифікації гарантій державного ладу та виділення її критеріїв. Адекватна систематизація гарантій державного ладу сприятиме як демократичному розвитку нашої держави, особливо в процесі трансформації державного ладу, так і розвитку теоретико-методологічних засад цієї проблематики.

Питання про класифікацію видів гарантій багато в чому визначає вирішення завдань їх подальшого вивчення, аналізу механізму їх дії, також це важливо для успішного розгляду шляхів їх подальшого розвитку і вдосконалення.

Гарантування державного ладу не можна уявляти як однорідну масу гарантій, кожна з яких за своїм змістом і формою відповідає будь-якій іншій. Наукова класифікація гарантій має велике значення для з'ясування специфіки гарантування державного ладу України.

Класифікація гарантій певною мірою походить від класифікації об'єкта, який гарантується. Подібно до того, як вибір засобів досягнення будь-якої мети залежить від самої мети, так і гарантії державного ладу обумовлені певними об'єктами, які потребують гарантування. Перехід від одного критерію класифікації до іншого потребує зміни кута зору, під яким розглядаються гарантії. Відповідно, виведення класифікаційних критеріїв та відносно самостійних видів гарантій державного ладу базується на аналізі ідей, теорій, доктрин і обумовлено історичними, законодавчими, національними, політичними й іншими особливостями розвитку цього інституту.

Виходячи з того, що проблеми гарантування державного ладу є новим напрямом наукових досліджень вітчизняних науковців, окремі їх аспекти, в тому чи іншому контексті проаналізовано в роботах, присвячених механізмам забезпечення конституційного ладу, зокрема, таких українських вчених, як: Ю. М. Грошевий, А. П. Заєць, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. Ф. Мелашенко, Г. О. Мурашин, В. Ф. Опришко, О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, В. Я. Тацій, С. О. Телешун, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін.; таких відомих російських вчених, як: Т. Г. Архипова, В. С. Боботов, Н. А. Боброва, М. В. Вітрук, Б. С. Ебзеев, Ю. П. Єрьоменко, Т. Д. Зражевська, В. Т. Кабишев, Ж. Й. Овсепян, В. Є. Чиркін, Ю. А. Юдін та ін. Але у зазначених працях не сформульовані загальні теоретичні положення про класифікацію гарантій державного ладу, їх види та практичні проблеми реалізації.

Зазначена проблема досліджена достатньо фрагментарно і потребує подальшого наукового опрацювання. Сьогодні прийнято виділяти загальні та спеціальні (юридичні) гарантії¹.

Як загальні, так і спеціальні (юридичні) гарантії діють в комплексі. Загальні гарантії в цілому впливають, створюють підґрунтя для існування демократичного державного ладу. Але, навіть за умов існування системи таких гарантій практична їх реалізація забезпечується, перш за все, ефективною організаційною діяльністю, що базується на положеннях Конституції і законів України.

Спеціальні (юридичні) гарантії можна поділити на дві групи нормативно-правові та організаційно-правові. Серед спеціальних (юридичних) гарантій державного ладу України чільне місце посідають нормативно-правові гарантії. Вважаємо, що нормативно-правові гарантії державного ладу — це система конституційно-правових норм, за допомогою яких забезпечується функціонування, охорона і захист державного ладу України. До них належать гарантії, закріплені в Конституції України, законах та інших нормативно-правових і міжнародних актах. З точки зору широкого підходу нормативно-правові гарантії державного ладу — це комплекс правових норм та засобів, за допомогою яких забезпечується демократичний характер державного ладу, його охорона й захист.

© Наливайко Л. Р., 2009

* завідувач кафедри загальноправових дисциплін Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

¹ Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. М. Н. Марченко. — Т. 3. — М.: ИКД "Зерцало-М", 2002. — С. 77-81; Комаров С. А. Общая теория государства и права: Учебник. — 3-е изд., перераб. и дополн. — М.: Юрайт, 1997. — С. 155; Сухонос В. В. Теория держави і права: Навч. посіб. — Суми: ВТД "Університетська книга", 2005. — С. 425-428.



Варто зауважити, що нормативно-правові гарантії державного ладу постійно вдосконалюються, це виявляється як у змінах до Конституції України (зокрема, Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р.), так і у вдосконаленні чинного законодавства, що розвиває та деталізує нормативні положення Основного Закону. Відповідно, оновлена Конституція повинна отримати розвиток своїх положень в чинному законодавстві України.

Важливе теоретичне та методологічне значення має класифікація нормативно-правових гарантій державного ладу за змістом регулюючого впливу. За цим класифікаційним критерієм вони поділяються на:

- матеріальні норми, що встановлюють як основні, так і додаткові засади державного ладу (наприклад, норми-принципи, які закріплені в Конституції України і визначають принципи всеукраїнського референдуму, принципи виборчого права тощо);

- процесуальні норми, які встановлюють юридичні обов’язки суб’єктів державного ладу (наприклад, регламентують порядок підготовки, організації та проведення всенародного голосування та порядок реалізації його рішень тощо);

- норми права, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення засад державного ладу.

Вважаємо, що залежно від форми об’єктивації нормативно-правові гарантії державного ладу можна поділити на:

1) конституційні;

2) галузеві (кримінальні, адміністративні, цивільні, кримінально-процесуальні, адміністративно-процесуальні тощо).

Конституційні гарантії — це сукупність встановлених Основним Законом норм і правових механізмів, які є базою гарантування стабільності та демократичності функціонування державного ладу. Важливо підкреслити, що конституційні гарантії мають велике значення, оскільки саме Конституція визначає основні засади державного ладу, порядок формування державних органів та їх систему, а також у загальних рисах їх компетенцію. Саме система конституційних гарантій свідчить про реальність державного ладу, що, в свою чергу, важливо для забезпечення його дієвості.

Галузеві гарантії можна визначити як юридичні засоби реалізації основних засад державного ладу, які закріплені правовими нормами відповідних галузей права (цивільного, адміністративного, сімейного, кримінального тощо). Ці гарантії теж мають досить важливе значення, оскільки гарантують регулювання на законодавчому рівні будь-яких суспільних відносин у сфері забезпечення формування державного ладу.

Розглянемо детальніше вищезазначені види гарантій.

Так, конституційні гарантії В. Ф. Погорілко визначив як вид правових гарантій, механізм забезпечення, дотримання, виконання, застосування і використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими фізичними і юридичними особами². Ю. М. Тодика, В. С. Журавський звертають увагу, що конституційні гарантії — це передбачені Основним Законом України засоби, методи і механізми, що забезпечують реалізацію певного інституту³. Конституційні гарантії державного устрою України ґрунтовно досліджені в роботах С. О. Телешуна⁴. Конституційні гарантії мають найвищу юридичну силу, є основою правових гарантій. Конституційними гарантіями у вузькому розумінні є гарантії щодо самої Конституції України як нормативно-правового акта. В широкому розумінні конституційні гарантії спрямовані на охорону державного і суспільного ладу, прав, свобод та обов’язків людини і громадянина, форм прямого народовладдя, Президента України, органів законодавчої, виконавчої і судової влади, інститутів місцевого самоврядування, територіального устрою України та ін.

Зрозуміло, що серед нормативно-правових гарантій державного ладу норми Конституції України є найважливішими. Їхня роль у гарантуванні державного ладу визнається практично всіма без винятку дослідниками. У низці праць конституцію називають не лише гарантією стабільності державного ладу, а й взагалі умовою його існування.

² Погорілко В. Ф. Гарантії конституційні // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: “Укр. енцикл”, 1998. — Т. 1: А-Г. — С. 554-555.

³ Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодика, В. С. Журавського. — К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. — С. 167.

⁴ Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: Монографія. — Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. — С. 259-279.



Гарантування державного ладу України полягає у встановленні власного статусу Конституції і, відповідно, статусу тих інститутів, які вона закріплює: у обмеженні можливостей внесення змін і доповнень до неї, тобто забезпеченні самою Конституцією власної стабільності, а також у регулюванні нею порядку визначення, охорони, функціонування та зміни державного ладу України.

Конституція України має найвищу юридичну силу, визначає статус державних і недержавних інститутів, які виступають гарантами реалізації конституційних норм про державний лад України, внаслідок чого здійснюється функціонування відповідного конституційного ладу. Тому важливою гарантією державного ладу є стабільність Конституції. Стабільність обумовлена стійкістю тих суспільних відносин, які регулюються Конституцією, і передбачає дію її основних положень протягом тривалого історичного періоду розвитку держави та суспільства⁵. Така стабільність забезпечується передбаченими в Конституції складними умовами щодо порядку внесення змін до тих її частин, які встановлюють основи конституційного ладу і, відповідно, державного ладу як його складової частини. Так, положення ст. 156 Конституції України встановлюють особливості порядку ініціювання, проходження, розгляду та ухвалення законопроекту про внесення змін до розділів I “Загальні засади”, III “Вибори. Референдум” і XIII “Внесення змін до Конституції України”, якими по суті визначаються основи конституційного ладу в Україні. До цього часу законопроекти про внесення змін до цих розділів не вносились, хоча під час розгляду інших законопроектів, наприклад, першого варіанту законопроекту про внесення змін до Конституції (реєстраційний № 4180), в якому пропонувалося обрання Президента Верховною Радою, а не громадянами України, виникло питання, а чи не порушуються у такому разі положення розділу I⁶. Цілком очевидно, що в разі ухвалення зміни щодо обрання Президента парламентом, було б явно обмежено народне волевиявлення та скасовано право громадян безпосередньо обирати главу держави. Законопроект подається до парламенту Президентом або не менш, як 300 народних депутатів із 450, які становлять конституційний склад Верховної Ради (ч. 1 ст. 76 Конституції України).

На відміну від законопроектів про внесення змін до всіх інших розділів, ст. 156 встановлює більш жорсткі умови до законопроекту, його прийняття як закону не менш, як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради та затвердження всеукраїнським референдумом. Відповідно до зазначеної процедури Президент підписує та офіційно оприлюднює прийнятий Верховною Радою закон про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції і водночас призначає всеукраїнський референдум з визначенням дати його проведення.

Гарантованість конституційного ладу (а відповідно, і державного) забезпечується тим, що, відповідно до ст. 156 повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, з одного і того самого питання можливе лише до Верховної Ради наступного скликання. Крім того, деякі положення Конституції взагалі не можуть бути змінені. Так, ст. 157 забороняє внесення змін, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України⁷.

Ще однією важливою конституційною гарантією державного ладу є те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це положення виходить зі ст. 19 Конституції: “правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством”.

В Конституції України містяться також гарантії стримування і протидії діяльності органів державної влади відповідно до яких повноваження і діяльність органів державної влади є в цілому збалансованою системою, що також важливою гарантією існування та дієвості державної влади. До конституційних гарантій відносяться:

- право вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (ст. 106);

⁵ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — С. 22.

⁶ Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: Науково-практичний посібник. — К.: Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність”, 2007. — С. 68-69.

⁷ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



- право Президента відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 106 утворювати суди у визначеному законом порядку;
- повноваження Верховної Ради України щодо усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту) (ст.ст. 85, 111), розгляд і прийняття рішення Верховною Радою України щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 85);
- прийняття парламентом резолюції недовіри уряду, що має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Як зазначалося вище, поряд із Конституцією нормативно-правовою гарантією державного ладу виступає також система чинного законодавства (Закони України та інші нормативно-правові акти). Зокрема, це Закони України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”⁸, “Про вибори народних депутатів України”⁹, “Про вибори Президента України”¹⁰, “Про політичні партії”¹¹, “Про Кабінет Міністрів України”¹², “Про Конституційний Суд України”¹³, “Про прокуратуру”¹⁴, “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”¹⁵ тощо.

Таким чином, нормативно-правове гарантування державного ладу забезпечується: по-перше, Конституцією України; по-друге, всією системою чинного законодавства України: конституційним, адміністративним, інформаційним, кримінальним, митним тощо.

Дослідження нормативно-правових гарантій державного ладу, дозволяє зробити висновок, що основоположною проблемою сучасного конституціоналізму в Україні є співвідношення між конституційними приписами й реаліями, тобто між юридичною і фактичною конституцією. Важливо мати не лише регламентовані гарантії державного ладу, а й такі, що мають можливість бути реалізованими і активно реалізуються.

На сучасному перехідному етапі розвитку держави й суспільства чітко проявляються як реальний, так і формальний характер конституції, інших конституційних актів, збіг або, навпаки, неспівпадання формальної, писаної конституції з реальною, адекватність відбиття в конституції існуючих економічних і соціально-політичних процесів, що мають місце в суспільстві. З цього співвідношення можна зробити висновок, наскільки Конституція є реальною. Це, насамперед, стосується характеристики України як демократичної, правової і соціальної держави, ефективності реалізації прав людини і громадянина¹⁶.

Необхідно ще багато зробити державним інституціям і громадянському суспільству, щоб Україна відповідала високим стандартам правової держави. Адже сутність конституції полягає у встановленні ефективної системи гарантій, які змушують державу діяти задля реального захисту потреб суспільства, встановлюють перешкоди до будь-яких трансформацій влади, спрямованих на відмову від цінностей свободи, права і справедливості.

Стаття рекомендована до друку кафедрою загальноправових дисциплін Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (протокол № 6 від 29 січня 2009 року)



⁸ Про всеукраїнський та місцевий референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 33 — Ст. 443.

⁹ Про вибори народних депутатів України: Закон України від 23.03.2004 р. // ВВР. — 2004. — № 27-28. — Ст. 366.

¹⁰ Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 14. — Ст. 81.

¹¹ Про політичні партії: Закон України від 04.05.2001 р. // ВВР. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

¹² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21.12.2006 р. // ВВР. — 2006. — № 11. — Ст. 94.

¹³ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

¹⁴ Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

¹⁵ Про Верховну Раду Автономної республіки Крим: Закон України від 10.02.1998 р. // ВВР. — 1998. — № 8. — Ст. 191.

¹⁶ Гринюк Р. Ф. Обмежувальна роль конституції у забезпеченні функціонування правової держави // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2004. — № 6. — С. 22.