

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

---

**Ж. В. ГАЛИГІНА**

*Жанна Валеріївна Галигіна, аспірантка  
юридичного факультету Закарпатського  
державного університету*

## ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ІНСТИТУТІВ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Зміна конституційних систем країн Центральної та Східної Європи (далі – ЦСЄ) на рубежі 80-90-х рр. ХХ ст. насамперед супроводжувалася трансформацією політичних систем. Метою дослідження цієї статті є аналіз специфіки статусу інститутів політичної системи країн регіону в умовах перехідного суспільства. Для досягнення цієї мети необхідно застосувати методи філософії права, юридично-догматичний, системний, функціональний. Оскільки проблематика стосується перехідного періоду розвитку конституційних систем країн ЦСЄ існує потреба застосування арсеналу методології політології і соціології, з метою з'ясування меж допустимого втручання через законодавство в політичні процеси та ефективності такого правового регулювання.

Інституційний компонент політичних системи є центральним у розумінні їх функціонування у суспільстві. Саме через політичні інститути пронизуються інші компоненти політичної системи – політичні норми, політичний процес, політична свідомість і політична культура тощо. Саме інституції відіграють стійку і системну основу для функціонування інших компонентів політичної системи.

Структурні зміни, які відбуваються у політичних системах, побудовані саме на ефективності їх інститутів. Разом із тим, політичні інститути функціонують в залежності від стійкості політичних правил і процедур. У цьому аспекті існує тісний взаємозв'язок між компонентами політичної системи. Зокрема, у компаративній літературі визначаються чотири основні параметри демократії, які поєднують названі вищі компоненти політичної системи: вільні й чесні вибори (політичні норми і процес); громадянські й політичні права (політичні норми, цінності та інститути); демократичне суспільство (політичні цінності та інститути); відкритий і підзвітний уряд (політичні норми та політичні інститути)<sup>1</sup>. Оскільки виборча система розглядається як важливий компонент модернізації політичної системи, то її нормативний потенціал має важливе значення для характеристики інституційної основи політичної системи. Іншими словами, модель виборчої системи має істотний вплив на функціонування інститутів політичної системи.

Розмірковуючи на тим, що ідентифікує сферу політики – чи система, чи режими, французький політолог Ф. Бенетон доходить такого висновку, що різниця між режимами є головною відмінністю, яка найбільш сприяє упорядкуванню світу політики. Спосіб організації влади ніколи не позбавляє автономії її реалізації. Загалом мають значення ті моменти, в яких цей спосіб організації та реалізації влади зумовлюють, орієнтують і спрямовують спосіб життя людей. На його думку, таке розмежування вимагає певної філософської позиції<sup>2</sup>.

На думку Дж. Алмонда, основу політичної системи складають «комплекс ролей, що взаємодіють, або структура ролей, якщо розуміти під структурою систематизацію взаємодій». Перевагою концепції ролей у порівнянні з поняттями «інститут», «організація» чи «групи» полягає в тому, що вона є ширшою і більш відкритою. Дана концепція може включати як формальні, так і неформальні структури, які певною мірою дотичні до політичної системи<sup>3</sup>. При такому підході суб'єктом політичної діяльності є будь-яке угруповання, яке має певне відношення до процесу прийняття владних рішень. По суті, цей постмодерний підхід, який заперечує провідну роль структурних елементів в політичній системі – інститутів, акцентує увагу переважно на взаємодію цих компонентів. Тому слід зазначити, рольова автономія учасників політичного процесу аж ніяким чином не може служити підставою для висновку щодо того, що вони зумовлюють підпорядковане положення «інституту», «організації» чи «групи». Навпаки, рольова автономія має свій сенс через функціонування певних політичних інститутів.

На думку французького політолога, конституціоналіста М. Дюверже поняття «політична система» і «політичний режим» є практично синонімами. Він вважає, що політична система має відношення до комплексу інститутів – влади, державного апарату і засобам його функціонування, а також всьому тому, що з цим пов'язано<sup>4</sup>. По суті, французький вчений підкреслює важливість інституційного компонента політичної системи, оскільки сутність політичної діяльності пронизана через його функціонування – тобто здійснення процесу влади, взаємодії між політичними акторами та досягнення суспільно значущої мети, щодо якої існує консенсус та яка є своєрідним тестом на легітимність цих інститутів і політичної системи загалом.

На нашу думку, найближче до характеристики політичних систем підійшов нідерландський вчений А. Лейпхарт. Однак спочатку необхідно визнати слабкість його позиції в тому, що він розглядає політичну систему через теорію демократії. Автор концепції консоціативної (співгромадянської, consociate democracy) розглядає загалом політичну систему як механізм взаємодії її компонентів з метою урахування інтересів усіх учасників політичного процесу. Така увага на концепції консоціативної демократії необхідна тому, що її здобутки інтенсивно впроваджувались у політичній практиці багатьох країн ЦСЄ (Польща, Словаччина, Словенія, Чехія). Такі спроби можна побачити навіть в Україні – згадаймо хоча б Універсал національної єдності та ризики і виклики для суспільства, пов'язані з реалізацією деяких його положень.

В основі концепції консоціативної демократії лежить уявлення про складну структуру сучасного суспільства, яке є багатокладним, стратифікованим. На думку А. Лейпхарта, ця форма демократії базується на двох ключових і двох додаткових ознаках. До основних ознак консоціативної демократії він відносить наявність великої коаліції та автономію сегментів. До додаткових ознак А. Лейпхарт відносить принцип пропорційності та право вето<sup>5</sup>. На прикладі політичної системи Чехословаччини, яка була встановлена у 1989 р., він демонструє ознаки консоціативної демократії: 1) управління здійснювалося кабінетом широкої коаліції за участю представників як чеської більшості, так і словацької меншості; 2) держава мала федеративний устрій і включала в себе власне Чеську і Словацьку республіки з власними урядами; 3) виборча система була пропорційною з п'ятивідсотковим виборчим бар'єром (фактично за результатами виборів 1990 р. не було істотних порушень принципу пропорційності навіть при наявності цього бар'єра); 4) у конституцію було закладено право вето у формі положення, що передбачало кваліфіковану більшість при внесенні змін до конституції як всіх законодавців, так і більшості словацьких і чеських депутатів верхньої палати парламенту, які голосували окремо. Хоча ця система проіснувала недовго, однак вона дала змогу, на думку А. Лейпхарта, цивілізовано вирішити питання роз'єднання Чехословаччини у 1993 р.<sup>6</sup>

Для консоціативної демократії характерні так звані «сегментарні відмінності», які полягають у відмінностях між групами населення багатоскладового населення, а також у політичній співпраці еліт, що представляють його основні групи (сегменти)<sup>7</sup>. По суті, вченим пропонується певний політичний механізм взаємодії, який може бути обережно впроваджений для суспільств із атомізованою структурою, для яких істотною проблемою є суспільна довіра. Зокрема, криза довіри характерна і для українського суспільства, що проявляється також у діяльності політичних інститутів.

Коаліція як основа демократичного урядування розглядається А. Лейпхартом і через призму його легітимності, і як певний механізм урядування. Коаліція повинна спиратися не лише на парламентську більшість, а вона розглядається ним як провідник інтересів політичних груп в уряді, що називається принципом розмірності. Принцип співмірності повинен задовольняти мінімальній кількості учасників коаліції, яка б давала змогу враховувати їх інтереси. В залежності від типу суспільства А. Лейпхарт виділяє такі типи коаліцій: а) для гомогенних суспільств з високим ступенем консенсусу, коли загальна вигода сприймається як належне; б) суспільства, які є повною протилежністю першим і які роздирають гострі внутрішні суперечності. Цей принцип вимагає розглядати політичний процес як своєрідну гру або тотальну війну. З другого боку, принцип співмірності вимагає розширення коаліції з використанням певного тиску<sup>8</sup>.

Для того, щоб перетворити меншість у більшість, А. Лейпхарт пропонує такі механізми: 1) значна кількість нестійких за політичними переконаннями виборців віддає свої голоси за опозиційні партії, які таким чином перетворюються у більшість; 2) систему ротачії, при якій протягом кількох років кожна партія буде по чергово входити у склад уряду. Аналіз тих підходів свідчить, що їхньою слабкістю є те, що вони мало придатні для країн із низькою суспільною довірою, до якої, на жаль, належить сьогодні також Україна.

Таким чином модель консоціативної демократії, запропонована А. Лейпхартом, придатна скоріше для країн із розвинутими демократичними традиціями та наявністю відповідних політичних інститутів. Поки всередині суспільства спонтанно не сформуються певні групи по інтересам, політичні партії зі стійкими організаційними структурами і власним електоратом, не буде вироблено усталеної політичної практики впровадження конвенційних угод (до речі, як джерел конституційного права) досить складно говорити про можливість впровадження певної моделі консоціативної демократії на практиці. Тому слід говорити про інституційну основу політичної системи.

На думку французького політолога Ж. Бодуена, структуру інституційного політичного поля діяльності складають виборці, політичні партії, власне політичне поле (структура взаємних зв'язків суб'єктів політичної влади – ЗМІ, партій, держави, політичних рухів тощо)<sup>9</sup>.

На нашу думку, до структурних елементів інституційного компоненту політичної системи необхідно віднести: 1) виборча система та гарантії вільного народного волевиявлення; 2) політичні партії та демократична організація суспільства; 3) влада як інститут забезпечення суспільних інтересів; 4) форма державності; 5) механізм підконтрольності та відповідальності уряду.

*Виборча система та гарантії народного волевиявлення.* Вибори забезпечують легітимність публічної влади та служать засобом контролю народу над владою. Результати виборів у парламент значною мірою впливають на майбутній хід формування уряду. Лише у президентських республіках, в умовах розділеного правління, парламентські вибори не мають прямого впливу на формування уряду. Легітимність уряду досягається мистецтвом узгоджувати свої рішення із парламентською більшістю в умовах розділеного правління (тобто у ситуації, коли парламентська більшість є опозиційною до політичного курсу уряду, очолюваного президентом).

З метою забезпечення вільного народного волевиявлення повинен діяти комплекс гарантій, серед яких слід виділити: гарантії демократичності структурної побудови політичних партій; гарантії свободи виборчої агітації та контролю за фінансуванням виборчих кампаній; організаційне і методичне забезпечення виборчого процесу виборчими адміністраціями; право на судовий захист учасників виборчого процесу<sup>10</sup>.

*Політичні партії та демократична структура суспільства.* Зростання ролі політичних партій у суспільному та державному житті вилилось у закріпленні їх конституційного статусу та формуванні відповідного законодавства. Політичні партії сьогодні існують електорального і парламентського типу; професійні й масові<sup>11</sup>; партії-клуби, масові, партії-ордени<sup>12</sup>.

Інституціоналізація політичних партій передбачає правове регулювання наступних елементів їх конституційного статусу: 1) поняття політичної партії, визначення їх місця і ролі в політичній системі та механізми публічної влади; 2) умов та порядку створення та припинення діяльності; 3) вимог до ідеології та програмних положень партій;

4) вимог до їх організаційної структури та порядку діяльності; 5) фінансово-економічна база партії; 6) взаємовідносини з публічною владою, насамперед їх участі у виборах та у діяльності представницьких органів влади<sup>13</sup>.

Політичні партії як провідний інститут вільного демократичного ладу забезпечують механізм контролю за діяльністю у рамках Конституції усіх гілок влади та механізм зворотних зв'язків між державою та населенням. У свою чергу, політичні партії є зв'язаними у своїй діяльності легітимними формами здійснення впливу на органи публічної влади і така діяльність є допустимою в тих межах, в яких вони здатні забезпечити періодичну участь у виборах та представництво народу як за територіальними, так і за соціальними принципами. Отже, саме з таких міркувань, можна вважати, що політичні партії підлягають примусовому розпуску за рішення суду.

Однією із характеристик політичних партій є наявність розгалуженої мережі територіальних організацій. Територіальні організації у структурі політичної партії розглядаються як основний інструмент забезпечення прав окремих членів на належну участь у формуванні волі партії.

Важливе значення для легітимності та відкритості (публічності) в діяльності політичних партій є законодавче регулювання внутрішньопартійних спорів<sup>14</sup>. Сутність таких положень полягатиме в забезпеченні єдності політичних партій, дозволить створити механізми попередження їх дроблення. Такі інструменти регулювання дозволять спрямувати активність політичних партій у русло забезпечення політичної інтеграції суспільства і держави, а саме забезпечення висування претендентів на представницькі мандати, сприятиме виробленню механізмів формування та контролю за діяльністю уряду з боку партій.

*Влада як інститут забезпечення суспільних інтересів.* Умовою легітимності та забезпечення балансу інтересів при здійсненні влади є відповідність її демократичним заходам. Тоталітарні режими, засновані на впровадженні у соціальні інститути атмосфери страху, тотального контролю приватності та нав'язування єдиної офіційно визнаної ідеології, звісно не відповідають таким критеріям<sup>15</sup>.

Адже легітимність та суспільний консенсус визначає суверенність влади, тому відсутність вільного дискурсу в соціумі та балансу інтересів розбещують тих, хто на даний момент знаходиться при владі, оскільки створюють ілюзію всесилля, яка розбивається об друзки при необхідності вирішенні викликів, які ставить суспільство перед владними інститутами.

Важливою ознакою публічної влади є те, що вона представляє публічний, суспільний інтерес. Тобто вона покликана забезпечувати вираження інтересів різних суспільних груп, організацій, політичних партій і на основі демократичної дискусії визначати характер та зміст управлінських рішень.

Через процедури здійснення влади, визначені в конституції і законах, держава забезпечує узгодження різноманітних інтересів у багатуокладному, самоорганізованому суспільстві та, зокрема, в політичній системі.

Саме на розподільчій ролі влади як своєрідного інституту узгодження різноманітних інтересів підкреслювали у своїх працях такі мислителі як Платон, Аристотель, Томас Аквінат, Джон Локк, Томас Гобс, Ш.-Л. Монтеск'є, А. Лейпхарт, Р. Даль та інші.

На думку французьких соціологів, влада не є чимось незмінним, єдино заданим; вона є мінлива і пристосовується до соціального середовища. Тому владу розглядають через концепції периферичної держави та держави у дії<sup>16</sup>.

З точки зору конституційного права, влада є обмеженою. Межею діяльності держави є права людини, що виражається через концепцію легітимності втручання держави у демократичному суспільстві<sup>17</sup>.

*Форма державності.* Синтезуючи досвід постсоціалістичних країн ЦСЄ російський конституціоналіст В. Чиркін зазначає, що «форма постсоціалістичної держави характеризується поєднанням старих і нових інститутів (з домінуванням останніх, котрі відображають загальнолюдські цінності), наповненням старих інститутів новим змістом і разом з тим проникненням попереднього, авторитарного змісту в нові форми, поєднанням неповної демократії й деяких авторитарних ознак»<sup>18</sup>.

Особливістю перехідного етапу функціонування політичної системи суспільства в Україні є розрив між фактичною і юридичною конституцією, що не сприяє її стійкості та ефективності функціонування владних інститутів. На думку вітчизняних дослідників, причиною цього розриву є низка факторів, які зводяться до наступного: а) недостатній розвиток стійких елементів громадянського суспільства; б) відсутність необхідної кількості активних соціальних суб'єктів правового регулювання, здатних не тільки підтримувати, а й провадити демократичні перетворення; в) бажання й потреба отримання швидкого ефекту за короткий історичний проміжок часу; г) наявність у попередньому історичному розвитку системи соціалізації населення, зорієнтованої на існування формальної конституції, а також розриву між конституційними нормами і реально діючими інститутами; неоднозначне в сенсі легітимності сприйняття більшістю парламентаріїв принципових положень і статей конституції<sup>19</sup>.

*Механізм підконтрольності та відповідальності уряду.* Необхідним компонентом демократичної системи правління є парламентський контроль над діяльністю уряду, а також демократична процедура формування органів влади.

При реалізації парламентом своїх контрольних повноважень щодо діяльності уряду у формі винесення йому резолюції недовіри, що має своїм наслідком його відставку, останній відповідальний за реалізацію засад зовнішньої та внутрішньої політики, які визначаються парламентом, або така визначається рівнем компетентності складу уряду. З політичної точки зору, уряд може піти у відставку внаслідок зміни складу парламентської більшості. Зокрема, відповідно до ст. 87 Конституції України уряд несе колективну відповідальність перед парламентом не за критеріями законності його дій, а додержання певних напрямків політики, яка визначається насамперед на підставі волевиявлення депутатів парламенту, політичної оцінки дій уряду тощо.

Розпуск уряду може ґрунтуватися на політичній основі, а в конституційному аспекті це може виражатися в неузгодженості політичного курсу уряду з офіційним політичним курсом глави держави (ч. 2 ст. 113 Конституції) чи із загальнодержавними програмами розвитку (п. 6 ст. 85). Таким чином, стан конституційно-правової відповідальності уряду насамперед пов'язаний з належним функціонуванням публічної влади, взаємодією уряду з іншими конституційними органами влади і триває з моменту інвестури (формування) Кабінету Міністрів до моменту його примусового розпуску чи припинення повноважень Президента.

Тому функціонування ефективних інститутів політичної влади є основою для того, щоб визначати подальший хід розвитку політичної системи України з урахуванням позитивного досвіду країн Центральної та Східної Європи. Якщо наповнювати політичне поле діяльності політичної системи через призму цінностей і норм, можливі потенційні конфлікти щодо їх змістовного наповнення. Без ефективного функціонування політичних інститутів досягти консенсусу щодо змісту політичних цінностей, принципів і норм видається нам досить проблематичним.

<sup>1</sup> Бітем Д. Головні принципи й показники демократичного аудиту // Визначення та вимірювання демократії / За ред. Д.Бітема. – Львів, 2005. – С. 44-50.

<sup>2</sup> Бенетон Ф. Введение в политическую науку / Пер. с фр. – М.: Издательство «Весь мир», 2002. – С. 166.

<sup>3</sup> Almond G. Comparative Political Systems // The Journal of Politics. – 1956. – Vol. XVIII. – № 3; Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. – М.: Логос – Высшее образование, 1998. – С. 101-102.

<sup>4</sup> Duverger M. Sociologie de la politique. – Paris: Jhemis, 1973. – P. 375.

<sup>5</sup> Лейнхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / Пер. с англ. под ред. А.М. Салмина, Г.В. Каменской. – М.: Аспект Пресс, 1997. – С. 27-28.

<sup>6</sup> Там само. – С. 28-29.

<sup>7</sup> Там само. – С. 39.

<sup>8</sup> Там само. – С. 61-62.

<sup>9</sup> Бодуен Ж. Вступ до політології / Пер. з фр. О. Маршупенко. – К.: Основи, 1995. – С. 83-118.

<sup>10</sup> Зиновьев А.В. Гарантии свободы выборов представительных органов // Государство и право. – 1995. – № 7; Савчин М.В. Політико-правові гарантії демократії в Україні // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2008. – № 1 (11). – С. 43-56.

- <sup>11</sup> Дюверже М. Политические партии / Пер. с фр. – М.: Академический проект, 2002. – 560 с.
- <sup>12</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990.
- <sup>13</sup> Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: Україна та європейський досвід / Авт. кол.; М. Савчин (керівн. авт. кол.). – Ужгород: Мистецька лінія, 2008. – С. 111.
- <sup>14</sup> Див. про демократичні засади організації та діяльності політичних партій: Шведа Ю. Теорія політичних партій та партійних систем. – Львів: Тріада плюс, 2004. – 528 с.; Політичні партії в демократичному суспільстві / За ред. Й. Тезінга, В. Гофмейстера. – К.: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. – 128 с.
- <sup>15</sup> Див.: Арентс Х. Джерела тоталітаризму. – К.: Дух і літера, 2002; Арон Р. Демократія і тоталітаризм. – М: Текст, 1993; Бенетон Ф. Введение в политическую науку. – М.: Изд-во «Весь мир», 2002. – С.181-284.
- <sup>16</sup> Бодуен Ж. Вступ до політології. – С. 134-138.
- <sup>17</sup> Див.: Шевчук С. Судова правотворчість. Світовий досвід і перспективи в Україні. – К.: Реферат, 2007.
- <sup>18</sup> Чиркин В.Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. – 1997. – № 1. – С. 10.
- <sup>19</sup> Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: Монографія / За ред. А.І. Кудряченка. – К.: НІСД, 2007. – С. 305.

Отримано 28.10.2008

### Резюме

В статье рассматривается институциональный аспект политической системы на фоне трансформации конституционного строя в Украине и в странах Центральной и Восточной Европы.

### О. М. ДЕРЖАЛЮК

*Олександр Миколайович Держалюк, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## РІВЕНЬ КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ЗАПИТІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ (НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ)

Інститут запиту народного депутата України за своєю правовою і соціальною значимістю є важливою формою парламентського контролю і належить до актів, що носять зобов'язальний характер. Чинне законодавство зобов'язує керівників центральних і місцевих органів влади, яким адресовано запит, повідомити народного депутата України письмово про результати його розгляду, невідкладно приймати народного депутата з питань його депутатської діяльності, наділяє парламентаря правом добиватися усунення виявлених правопорушень. Депутатський запит є реакцією парламентаря на порушення законності, прав громадянина, активної вимоги до органів влади, посадових осіб усунути правопорушення. Запит – це вимога народного депутата, акт державного значення, який породжує конкретну правову дію, вимагає прийняття рішення вищими гілками влади. Важливу роль у забезпеченні ефективної реалізації порушених у запиті народного депутата проблем відіграє система контролю, що діє у Верховній Раді (ВР) України.

Порядок здійснення контрольних функцій за виконанням депутатських запитів визначено Положенням про Апарат Верховної Ради України від 31.05.2000 р. № 459 (в редакції від 14.03.2006, № 217) та Регламентом Верховної Ради (редакція від 19.09.2008 № 547-17).

Частину 18 пункту 8 Положення за Апаратом закріплено право на забезпечення «контролю за додержанням термінів розгляду запитів народних депутатів України». Ре-